
PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 36/2013 Y SU ACUMULADA 37/2013.

PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO.

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ.

SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **trece de septiembre de dos mil dieciocho**.

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y, **RESULTANDO**:

1. **PRIMERO. Presentación de las demandas y normas impugnadas.** La Procuraduría General de la República, así como los Diputados Mariana Arámbula Meléndez, Norma Angélica Cordero Prado, José Hernán Cortés Berúmen, Juan José Cuevas García, Jaime Ismael Díaz Brambila, Alberto Esquer Gutiérrez, José Gildardo Guerrero Torres, Elías Octavio Iñiguez Mejía, Juan Carlos Márquez Rosas, Luis Guillermo Martínez Mora, José Luis Munguía Cardona, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Gabriela Andalón Becerra; todos, integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, promovieron, respectivamente, acción de inconstitucionalidad mediante oficios recibidos el dos y seis de diciembre de dos mil trece, respectivamente, ante la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. La Procuraduría General de la República solicitó la invalidez de los artículos 18 y 22 de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial de la entidad, el día primero de noviembre del dos mil trece, los cuales establecen a la letra lo siguiente:

"Artículo 18. Las partes no pueden adoptar menores de edad o incapaces, de forma simple ni plena, mientras subsista la libre convivencia."

"Artículo 22. Las partes no pueden tomar en custodia, a partir de la celebración de la libre convivencia, menores de edad que no sean hijos de alguna de las partes".

3. Por su parte, la porción de Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, solicitaron la invalidez del Decreto número 24486/LX/13, aprobado en la sesión extraordinaria marcada con el número 69 del pleno de fecha treinta y uno de octubre de dos mil trece, el cual es del tenor literal siguiente:

"Al margen un sello que dice: Secretaría General de Gobierno. Gobierno del Estado de Jalisco. Estados Unidos Mexicanos.

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a los habitantes del mismo hago saber, que por conducto de la Secretaría del H. Congreso de esta Entidad Federativa, se me ha comunicado el siguiente Decreto

NÚMERO 24486/LX/13 EL CONGRESO DEL ESTADO DECRETA:

ARTÍCULO ÚNICO. Se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, para quedar como a la letra dice:

LEY DE LIBRE CONVIVENCIA DEL ESTADO DE JALISCO

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Las disposiciones contenidas en la presente ley son de orden público e interés social y tienen por objeto regular la libre convivencia.

Artículo 2°. En la interpretación y aplicación de esta ley, serán de aplicación supletoria los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles ambos del Estado de Jalisco.

Artículo 3°. La libre convivencia es un contrato civil que se constituye cuando dos o más personas físicas, mayores de edad, con capacidad de goce y ejercicio, se asocian con el objeto de otorgarse ayuda mutua.

Artículo 4°. No podrán constituir libre convivencia, las personas unidas en matrimonio y aquéllas que mantengan vigente otra libre convivencia.

Artículo 5°. Será competente para conocer todas las controversias relativas a la libre convivencia el juez de primera instancia mixto o especializado en materia familiar o civil del último domicilio de las partes. De igual forma serán aplicables los métodos alternos de solución de conflictos previstos por la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco.

Capítulo II

De la Celebración de la Libre Convivencia

Artículo 6°. La libre convivencia deberá celebrarse ante notario público.

Artículo 7°. Para su celebración las partes deberán presentarse ante notario público acompañando:

I. Copia certificada del acta de nacimiento de las partes;

II. Identificación oficial de las partes; y

III. En su caso, copia certificada del acta de defunción del cónyuge fallecido, del acta de divorcio, copia certificada de la sentencia por ineficacia, invalidez o ilicitud

del matrimonio que haya causado ejecutoria, o copia certificada la disolución o separación de la libre convivencia anterior.

Artículo 8º. El notario público elaborará el contrato de libre convivencia, en el cual se hará constar:

I. Los nombres, apellido o apellidos, nacionalidad, clave única de registro de población, ocupación, domicilio, lugar y fecha de nacimiento de las partes;

II. La manifestación expresa de las partes de asociarse en libre convivencia;

III. Los nombres, apellidos, edad, nacionalidad y domicilio de los testigos;

IV. Que se cumplieron las formalidades exigidas por el artículo anterior;

V. Señalamiento expreso de haberse cumplido oportunamente cada uno de los requisitos establecidos en esta ley; y

VI. Las cláusulas que las partes acuerden y no contravengan otras disposiciones legales.

El contrato será firmado por las partes, los testigos y las demás personas que intervengan, si saben y pueden hacerlo. Además, se imprimirán las huellas digitales de las partes en el mismo contrato. Asimismo, se deberá remitir al Archivo de Instrumentos Públicos del Estado.

(REFORMADO P.O. 11 DE OCTUBRE DE 2016)

Los honorarios del notario público por el contrato de libre convivencia no podrán exceder del equivalente a quince veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.

Capítulo III

De los Derechos y Obligaciones de las partes

Artículo 9. La libre convivencia no constituye por sí sola la formación de ningún patrimonio común entre las partes.

Artículo 10. Las partes tienen capacidad para administrar, disponer, transmitir o gravar sus bienes propios y ejercitar las acciones u oponer las excepciones que correspondan, sin necesidad de autorización o intervención de las otras partes.

Artículo 11. Las partes pueden constituir un patrimonio común mediante los instrumentos aplicables de la legislación civil.

Artículo 12. En virtud de la libre convivencia se generará el deber recíproco de proporcionarse alimentos, a partir de la suscripción de ésta, aplicándose al efecto lo relativo a las reglas de alimentos.

Artículo 13. Las partes tienen derecho a heredar recíprocamente por sucesión legítima.

Artículo 14. Cuando una de las partes sea declarada en estado de interdicción, de acuerdo con la legislación civil, la otra o alguna de las partes será llamada a desempeñar la tutela, aplicándose al efecto las reglas en materia de tutela legítima del mayor incapacitado.

Artículo 15. Las partes se encuentran legitimadas para reclamar las prestaciones que, bajo las modalidades de pensiones, prestaciones sociales u otros análogos, contemplan las leyes.

Artículo 16. Se tendrá por no puesta toda disposición pactada en la libre convivencia que perjudique derechos de terceros. El tercero que sea acreedor alimentario tendrá derecho a recibir la pensión alimenticia que en derecho le corresponda, subsistiendo la libre convivencia en todo lo que no contravenga ese derecho.

Artículo 17. La parte que actúe de buena fe, deberá ser resarcida de los daños y perjuicios que se le ocasionen.

Capítulo IV

De las restricciones a la Adopción y la Custodia

Artículo 18. Las partes no pueden adoptar menores de edad o incapaces, de forma simple ni plena, mientras subsista la libre convivencia.

Artículo 19. El adoptante no podrá celebrar libre convivencia con su adoptado o descendientes, en ningún caso. El adoptante tampoco puede celebrarla con terceros, mientras su adoptado sea menor de edad o cuando se trata de incapaz.

Artículo 20. El tutor o curador no podrá celebrar libre convivencia con la persona sujeta a su tutela o curatela o sus descendientes, en ningún caso. Tampoco puede celebrarla con terceros, mientras la persona bajo su tutela o curatela sea menor de edad o se trate de incapaz.

Artículo 21. La adopción que viole lo dispuesto por este capítulo es nula de pleno derecho, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran las partes que sean adoptantes, tutores o curadores, así como los servidores públicos que a sabiendas autoricen la celebración del acto.

Artículo 22. Las partes no pueden tomar en custodia, a partir de la celebración de la libre convivencia, menores de edad que no sean hijos de alguna de las partes.

Capítulo V**De la Terminación de la Libre Convivencia**

Artículo 23. Las partes tienen derecho a terminar la libre convivencia o separarse de ella, por su libre voluntad, de manera unilateral y sin necesidad de demostrar ninguna circunstancia.

Queda terminada la libre convivencia cuando por muerte o separación voluntaria de alguna o varias partes, no subsista un vínculo entre cuando menos dos partes.

La terminación del vínculo interpersonal de la libre convivencia no exime del cumplimiento las obligaciones establecidas en el contrato.

Artículo 24. En el caso de terminación de la libre convivencia, la parte que carezca de ingresos y bienes suficientes para su sostenimiento, tendrá derecho a una pensión alimenticia por el tiempo equivalente al que haya durado la libre convivencia, siempre que no viva en concubinato, contraiga matrimonio o celebre otra libre convivencia. Este derecho podrá ejercitarse sólo durante el año siguiente a la terminación de dicha libre convivencia.

Artículo 25. La terminación de la libre convivencia y la separación de alguna de las partes, se tramitará ante el notario público, sin necesidad de intervención judicial.

La parte que desee separarse acudirá ante notario público a manifestarlo. El notario público deberá levantar una certificación de hechos y notificarla al notario público ante quien se celebró la libre convivencia a efecto de hacer la anotación correspondiente y a la o las otras partes, para los efectos a que haya lugar.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor el 1.º de enero de 2014, previa su publicación en el periódico oficial El Estado de Jalisco.

**SALÓN DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO GUADALAJARA, JALISCO,
31 DE OCTUBRE DE 2013**

Diputado Presidente

ÉDGAR ENRIQUE VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

(RÚBRICA)

Diputada Secretaria

GABRIELA ANDALÓN BECERRA

(RÚBRICA)

Diputado Secretario**JAIME PRIETO PÉREZ****(RÚBRICA)".**

4. **SEGUNDO. Artículos constitucionales que se señalan como violados.** La Procuraduría General de la República estima que los artículos impugnados violan los artículos 1° y 4°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 17 y 19, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 23, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8 y 21, de la Convención sobre los Derechos del Niño.

5. Por su parte, la porción de Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco, considera que el Decreto 24486/LX/13, aprobado en la sesión extraordinaria marcada con el número 69 del pleno de fecha treinta y uno de octubre de dos mil trece, violenta los artículos 1°, 4°, 16, y 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el Pacto de San José relativo a la protección de los derechos de los niños.

6. TERCERO. Antecedentes del Proceso Legislativo manifestados por la porción de Diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco:

"Es menester señalar a Ustedes Señores Ministros, que dentro del presente capítulo (sic) de antecedentes es vital su estudio para que, visualicen a fondo, y de manera integral las violaciones dentro del proceso legislativo, mismas que se consideran graves y que no pueden ser subsanados, por el hecho de haberse sometido a votación dentro del Pleno del Congreso, criterio que hasta el día de hoy sustenta la corte, tal y como se establece dentro de la siguiente Tesis que a la letra dice: --- Situación que dentro del presente caso el procedimiento legislativo NO fue respetado ya que como se describe en el presente apartado el dictamen que se presenta para su votación y que crea la Ley de Libre Convivencia, NO fue presentado en los términos que la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento exigen, para ser más claro se establece el presente orden cronológico:--- a).- Cronología de la iniciativa en las Comisiones:---1.- Con fecha 18 dieciocho de Abril del año 2013 dos mil trece, los Diputados Edgar Enrique Velázquez González, Celia Fausto Lizaola, Ricardo Rodríguez Jiménez, José Trinidad Padilla López, Miguel Hernández Anaya, Fabiola Raquel Guadalupe, Loya Hernández, Idolina Cosío Gaona, Martín López Cedillo, Héctor Pizano Ramos, Bertha Yolanda Rodríguez Ramírez y J. Jesús palos Vaca, presentan ante el pleno la iniciativa de Decreto que expide la Ley del libre (sic) convivencia para el Estado de Jalisco y reforma los artículos 23 y 30 y adiciona un capítulo XII bis a la Ley del registro Civil y reforma el artículo 778 del Código Civil del estado de Jalisco. --- 2.- Dicha iniciativa fue turnada, en la misma sesión, para su debido estudio y deliberación hacia las comisiones de Derechos Humanos, Equidad de Género (sic), Desarrollo Humanos, Equidad de Género (sic), Desarrollo Humano y familia, y Puntos Constitucionales Estudios Legislativos y Reglamentos, para que actuaran de forma conjunta en la elaboración de dicho dictamen. --- 3.- Dentro de la propia comisión de Derechos Humanos se derivó (sic) por razón de turno, a efecto de que se elaborara el dictamen de referencia a la Diputada integrante de dicha comisión Mariana Arambula Meléndez, quien para efectos debería de realizar el dictamen correspondiente. --- 4.- Es importante destacar que en virtud de haber sido turnada para estudio la iniciativa de referencia, a más de 2 comisiones; sus integrantes debieron de realizar el análisis, estudio y deliberación de forma conjunta tal y como se señala dentro del artículo 105 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco mismo que a la letra dice: (sic) --- Lo que en el presente caso NUNCA fue realizado, ya que como se podrá observar dentro del cuerpo del dictamen solo lo elabora los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos. --- 5.- Es de hacer notar que el dictamen que da origen al Decreto que hoy se impugna, NO fue elaborado conforme se establece dentro de la orgánica en cita, lo anterior es así ya que claramente dentro del punto III de la parte expositiva del dictamen (foja 2 de 50 del anexo III) se puede observar claramente que no signa el documento de referencia, por lo que se acredita que el dictamen no fue elaborado por la diputada quien le fue turnado el dictamen, de igual forma NO se establece el día en que fue elaborado, sin embargo así fue presentado ante el Pleno.--- 6.- Una vez elaborado el dictamen de referencia, sin saber qué diputado fue quien lo haya materializado, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos Hugo Daniel Gaeta Esparza, lo presenta ante la Dirección de Procesos Legislativos de este Congreso a las 11:02 once horas con dos minutos del día 31 treinta y uno de Octubre del año dos mil trece, con la intención de que sea votado por el pleno para su deliberación, análisis, discusión y posterior aprobación, por los integrantes de

dicho cuerpo legislativo.--- b).- *Cronología del Dictamen ante el Pleno.---* Antes de continuar con la cronología del dictamen, se advierte de manera enfática lo estipulado dentro del artículo de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para poder someter a votación un dictamen debe ser entregado con una antelación de 36 horas ante la Dirección de Procesos legislativos para que los Diputados integrantes del pleno estén en la posibilidad de realizar los análisis respectivos y poder deliberar sobre las consideraciones vertidas dentro de cada uno de los asuntos que le son sometidos para su conocimiento, deliberación y votación.(sic) --- 1.- A los suscritos integrantes de la LX Sexagésima Legislatura se nos cita para estar presentes el día 31 treinta y un de Octubre del año en curso a 3 diversas Sesiones Plenarias, la primera sería la sesión 67 con carácter de Solemne, la segunda sesión 68 que sería Extraordinaria de responsabilidades con la intención de establecerse en Jurado de Sentencia y la tercera sesión correspondiéndole la sesión 69 en carácter Extraordinaria, tal y como se estipula como Anexo IV, al efecto se detalla lo que nos fue presentado en la pantalla relativa a las citas para sesiones dentro del sistema electrónico que al efecto se tiene: (sic) --- 3(sic) .. - Una vez desahogadas las 2 dos primeras, se nos cita de manera verbal para continuar los trabajos del día para las 13:00 horas sin embargo para sorpresa de quienes suscribimos, nos damos cuenta que dentro de nuestro tablero electrónico se modificó de forma sustancial el orden del día ya que No(sic) estaba previsto el que se estableciera la aprobación y discusión de dictámenes de primera lectura, al efecto se presenta la página digital: (sic) --- Como podemos observar claramente en el punto marcado con el punto número 3, nos presenta un recuadro o carpeta en color amarillo de la cual se habilita el dictamen para proceder a su lectura, siendo el siguiente: (sic) --- Es de observar que marcado como punto 3.1 se lee la cintilla:---3.1. Dictamen de Decreto que expide la Ley de Convivencia del Estado de Jalisco. Ponente (s) Comisión de Derechos Humanos. - --De igual forma aparece un link que habilita el documento de referencia (marcado con el punto anexo III) formato PDF y del que se tienen la lectura respectiva. --- 4. - Sin embargo Señores Ministros este procedimiento de hacernos saber que se sometería a votación un dictamen se hizo el mismo día de la sesión a la que fuimos citados, lo que violenta claramente el proceso legislativo del cual se acredita plenamente con el acuse de recibo que fue entregado a los suscritos Diputados en donde se nos hace entrega con la antelación debida y nunca se detalla que se van a presentar dictamen para primera lectura. ---5.- No obstante de lo anterior (sic), la clara violación al proceso legislativo se acredita plenamente en lo estipulado dentro del acta de misma sesión 69 que se transcribe en lo que nos interesa las intervenciones de los Diputados integrantes de esta Legislatura que intervienen y hacen notar de las violación al proceso legislativo, y a la letra nos dice: (sic) --- Como se puede apreciar Señores Ministros se acredita la flagrante violación al proceso legislativo determinado dentro de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su reglamento, dicha anomalía se le hicieron del conocimiento pleno al Presidente en Turno, quien de manera deliberada fue omiso en acatar las disposiciones de la Ley.--- Si bien es cierto el presidente de la Mesa directiva argumentó que era su facultad determinar si el asunto a tratar era o no, de urgente resolución, bajo lo estipulado en el artículo 131 de la ley Orgánica del poder Legislativo tal y como podemos observar en sus manifestaciones establecidas dentro del acta respectiva y que a la letra dicen: (sic) --- Bajo dicho argumento legal establece que es su facultad el poner a consideración la modificación al orden del día, sin embargo debe de argumentar los motivos y circunstancias por las cuales son de urgente necesidad, y en el presente caso no lo hace, ya que si bien existe un término perentorio para la dictaminación de las iniciativas, no había transcurrido el tiempo para hacerlo por parte de las Comisiones a las que le fue turnado.--- 6.-Se fortalece la presente consideración, en el sentido de que el dictamen del que surge el Decreto se elaboró el día 31 treinta y uno de Octubre del presente año, se acredita con el acta de la sesión de la Comisión de derechos Humanos, la que se integró para los trabajos a las 9:30 horas del citado día, concluyendo hasta las 10:30 horas y posterior a él, entrega el dictamen a las 11:02 del mismo día a la dirección de Procesos legislativos, con la intención de ser incluida dentro de la agenda de la sesión que se cita para ese mismo día. ---7.- Sin embargo, no obstante de las múltiples violaciones al proceso legislativo fue establecida la discusión por parte de los integrantes de la mesa directiva, haciendo énfasis a las violaciones del proceso legislativo, por votación de la fuerza política del Grupo Parlamentario que detenta la Mayoría, se declaró aprobado el dictamen de referencia, SIN TOMAR EN CONSIDERACION a los demás integrantes de las comisiones a las que fue turnada dicha iniciativa, violentando con ello lo estipulado dentro del Capítulo IV del Reglamento a la Ley Orgánica del poder Legislativo mismo que a la letra dice: (sic) --- Haciendo

énfasis a que el dictamen de referencia NUNCA se envió a la Comisión de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, para que en el ámbito de sus atribuciones, emitiera la opinión legal respecto de la constitucionalidad y congruencia legal de la ley con las demás que rigen dentro del Estado de Jalisco, (sic) ---Así las cosas y no obstante las violaciones al proceso legislativo, el pasado 01 primero de Noviembre del año 2013 dos mil trece, se publicó en Periódico Oficial "El Estado de Jalisco "el Decreto numero: 24486/LX/13, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, mediante el cual se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco en los siguientes términos: (sic) --- Dicho Decreto adolece de serias deficiencias en su elaboración y aprobación ya que no se respetó (sic) el procedimiento legislativo del cual surge, lo que se detallará en el siguiente capítulo de igual forma es de hacer notar que dentro de la publicación en el diario oficial del Estado de Jalisco, NUNCA fue publicada la exposición de motivos ni mucho menos el dictamen que da luz a la referida Ley de Convivencia, lo que genera obscuridad hacia los integrantes de la (sic) sociedad para conocer a ciencia cierta cómo opera la presente ley, siendo una anomalía difícil de reparar."

7. CUARTO. Conceptos de invalidez. La Procuraduría General de la República expuso en dos conceptos de invalidez, básicamente los siguientes argumentos:

- a) En el **primer concepto de invalidez**, considera que las normas combatidas violan el derecho a la igualdad y la no discriminación (artículo 1º, párrafos primero y último de la Constitución Federal), en relación con los derechos al desarrollo y protección de la familia (artículo 4º, primer párrafo de la Constitución Federal, el artículo 17, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 8, de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 23, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), así como a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos (artículo 4º, párrafo segundo de la Constitución Federal).
- b) Estima que, el artículo 18 de la Ley, prohíbe la posibilidad de formar vínculos filiales a través de la adopción, pues no permite dicha figura mientras subsista el contrato; de igual forma, el artículo 22 impide tomar la custodia de menores de edad que no sean hijos de alguna de las partes.
- c) Considera que las personas que celebran un contrato de convivencia tienen un trato diferenciado, de aquellas que no lo han hecho y dicho trato discriminatorio menoscaba los derechos de quienes pactan una libre convivencia, puesto que anula su derecho a la protección y desarrollo de la familia, así como a decidir sobre el número y esparcimiento de los hijos.
- d) Señala que las normas no acreditan el test de razonabilidad desarrollado por la Suprema Corte, a saber: 1) que sea idónea para alcanzar un fin constitucionalmente válido, 2) que sea necesaria, pues la limitación a un derecho debe ser a través de la medida más favorable o la menos invasiva para el derecho en cuestión; y 3) sea proporcional en sentido estricto, pues no debe afectarse de manera desmesurada el derecho involucrado y los artículos 18 y 22, no cumplen con los requisitos del referido test.
- e) Sostiene que las normas no son idóneas para alcanzar un fin constitucionalmente válido, pues la iniciativa no hizo referencia alguna a la prohibición de adopción por parte de personas que celebraran una sociedad de convivencia. Esto es, no fue sino que hasta que diversas Comisiones Unidas del Congreso del Estado de Jalisco, dictaminaron la iniciativa, que se introdujo dicha prohibición. Así, señala que el legislador jalisciense no explicó cuál fue la finalidad y el objetivo que las normas pretendían alcanzar.
- f) Manifiesta que el artículo 18 establece una prohibición absoluta para adoptar a un menor o un incapaz, mientras que el artículo 22 impide que las partes tomen en custodia a cualquier menor de edad. Así, los preceptos combatidos son invasivos del derecho a la protección de la familia, pues proscriben la posibilidad de la adopción o la custodia, resultando medidas legislativas innecesarias por consecuencia.
- g) Sostiene que los preceptos impugnados no son proporcionales y afectan el derecho al desarrollo y la protección de la familia, así como a decidir sobre el número y el esparcimiento de los hijos. Para ello, cita las consideraciones de la Acción de Inconstitucionalidad 2/2010 en sus párrafos 315, 316, 317 y 318.
- h) Menciona que si bien los preceptos no señalan de manera explícita que el motivo para vedar a los contratantes de una libre convivencia sea la orientación sexual, las normas impugnadas impiden de manera absoluta la adopción a cualquier persona que haya celebrado un contrato de libre convivencia, puesto que en el caso concreto, se excluye del régimen legal de la adopción y de custodia de menores a todas aquellas personas que sean parte de un contrato de libre convivencia.

- i) Sostiene que la intención del legislador fue reiterar que existen diversos modelos de familias y su protección a través del contrato de libre convivencia, no obstante, los artículos impugnados menoscaban el derecho a formar una familia con hijos adoptados o a tener la custodia de un menor de edad. Así, el legislador debió tomar en cuenta el párrafo 318 de la acción de inconstitucionalidad 2/2010 y valorar cada situación concreta.
- j) Señala que los preceptos impugnados no atienden a ningún parámetro de razonabilidad, pues no se justifica de ningún modo por qué una persona que está en posibilidad legal de adoptar a un menor o una persona con discapacidad, o de ejercer la custodia y que celebre un contrato de libre convivencia, se vuelva “no apta” para desempeñarse con las obligaciones que se asumen como adoptante o custodio.
- k) Expresa que el artículo 543 del Código Civil del Estado de Jalisco, establece los requisitos para realizar una adopción simple de un menor de edad o de un incapaz; en contraste, los artículos combatidos no contienen un parámetro razonable que sirva para explicar la razón por la cual el único hecho de ser parte de un contrato de libre convivencia a una persona que cumple con los requisitos para adoptar, de acuerdo con la legislación civil de la entidad, se encuentra vedada para hacerlo.
- l) Sostiene que una norma que prohíbe a quienes celebran una libre convivencia, la posibilidad de adoptar o de custodiar menores, viola el derecho a la igualdad y a la no discriminación, en relación con los derechos al desarrollo y protección de la familia y a decidir el número y esparcimiento de los hijos.
- m) En el **segundo concepto de invalidez**, aduce que las normas combatidas violan los derechos de la infancia o incapaces susceptibles de ser adoptados o custodiados por quienes celebren un contrato de libre convivencia; en particular los derechos de los menores a la protección de la familia (artículo 4° de la Constitución Federal, 19, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 21, de la Convención sobre los Derechos del Niño y el principio del interés superior de la niñez contenido en el artículo 4°, párrafo octavo, de la Constitución Federal).
- n) Sostiene que los artículos combatidos violan el derecho al desarrollo y protección de la familia, pues les impiden a los niños la posibilidad de ser adoptados o custodiados por personas que hayan celebrado un contrato de libre convivencia y se les niega la posibilidad de pertenecer a esas familias.
- o) Menciona que las niñas, niños e incapaces tienen derecho a ser adoptados, de acuerdo con el artículo 21, de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como las consideraciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contenidas en el criterio 1a. LI/2013 (10a.) de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional¹.
- p) Señala que no es constitucionalmente válido el determinar, de manera general, que el ambiente en el que se desarrollaría un menor incapaz adoptado o bajo la tutela de las personas que deseen suscribir un contrato de libre convivencia, no sea una opción de vida adecuada.
- q) Considera que los artículos 18 y 22, de la Ley, que impiden que los menores sean adoptados o custodiados por personas que celebraron un contrato de convivencia, violan los mencionados derechos, pues no se toma en cuenta el lineamiento para determinar la idoneidad de los adoptantes, esto es, si los adoptantes, con independencia de su condición jurídica, ofrecen las condiciones necesarias para el cuidado y desarrollo del menor, lo que la autoridad aplicadora y evaluadora, debe determinar.
- r) Señala que la prohibición absoluta para que las personas incapaces puedan ser adoptadas por personas que hayan celebrado un contrato de libre convivencia no obedece a ningún parámetro razonable y se soslaya la idoneidad de los adoptantes, en consecuencia, se les priva del derecho de formar parte de un núcleo familiar.

8. Por su parte, la porción de **Diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco**, expusieron tres conceptos de invalidez, los cuales se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) El **primer concepto de invalidez**, la porción de Diputados considera que se atenta contra los principios de legalidad y certeza jurídica contenidos en los artículos 14 y 16, de la Constitución

¹ Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVII, Febrero de 2013, Tomo 1, pág. 795, cuyo rubro es: "**ADOPCIÓN DE UN MENOR DE EDAD. EL PAPEL DEL CONSENTIMIENTO PARA INICIAR EL TRÁMITE CORRESPONDIENTE POR PARTE DE QUIEN EJERCE LA PATRIA POTESTAD DEL MENOR O QUIEN OSTENTA SU REPRESENTACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 583 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL ESTADO DE PUEBLA VIGENTE HASTA EL 27 DE JUNIO DE 2011).**"

Federal, dado que se cometieron violaciones graves en el procedimiento legislativo, mismas que son trascendentes con el dictamen de la Comisión Legislativa de Desarrollo Humano del día treinta y uno de octubre de dos mil trece y redundaron en la violación a las garantías del debido proceso y legalidad contenidas en los artículos 14 y 16. Asimismo, considera que no fue respetado el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas.

- b) Sostienen que si bien el proceso legislativo es dinámico y trata de salvaguardar los derechos humanos y de las personas, debe respetar los principios que las leyes le imponen, porque la violación a dichos principios no puede ser soslayado de ninguna forma. De ahí que consideran que la mayoría del Congreso del Estado de Jalisco, no cumplió con los requisitos de procedibilidad y por lo tanto es necesario declarar la inconstitucionalidad del Decreto que hoy se impugna. Asimismo, citan diversa argumentación sostenida por el Ministro José Ramón Cossío Díaz en torno al procedimiento legislativo en su integridad al estudiarse la acción de inconstitucionalidad 20/2003.
- c) Posteriormente narran los antecedentes del procedimiento legislativo, consistentes en: i) Iniciativa presentada en sesión de pleno de dieciocho de abril de dos mil trece; ii) Análisis turnado a cargo de las Comisiones de Derechos Humanos, Equidad de Género, Desarrollo Humano y Familia, y Puntos Constitucionales, el cual debió presentar el estudio de los integrantes de cada comisión legislativa; iii) Presentación de un dictamen único a cargo de la Comisión de Derechos Humanos de treinta y uno de octubre de dos mil trece; iv) Presentación del dictamen ante el Pleno en sesión extraordinaria que deliberaría temas relacionados con el presupuesto de egresos; v) votación para incluir en el orden del día el dictamen del cual surgió el Decreto sin justificar que se trataba de un asunto urgente o de obvia resolución bajo el argumento de economía procesal y dispensa al trámite; vi) Determinación de la Presidencia respecto a que, el punto de discusión se encontraba agotado en la etapa de deliberación y se sometió a votación, vii) votación y aprobación del Decreto sin cumplir las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento; y viii) expedición de la ley.
- d) En el **segundo concepto de invalidez**, aducen que debido a la premura del Presidente de la Mesa Directiva, la normatividad expedida no contribuye al desarrollo de una buena legislación. Así, sostienen que se ataca de manera directa a la figura histórica de la familia, a sus principios y valores, la familia tiene preeminencia natural sobre las demás formas sociales, incluso sobre el Estado, sin embargo, ante las violaciones al procedimiento legislativo hoy se atenta contra dicha figura institucional.
- e) Analizan las diversas disposiciones de la Ley de Libre de Convivencia del Estado de Jalisco, para considerar que, con la definición de Libre Convivencia entendida como un contrato civil en virtud del cual dos o más personas físicas, mayores de edad con capacidad de goce y ejercicio que se asocian con el objeto de otorgarse ayuda mutua, se abre la puerta para que existan uniones de poligamia e incestuosas que están prohibidas plenamente en el Derecho Penal. Por ello, consideran, se vulneran los artículos 1º y 4º de la Norma Suprema que marcan la obligación del Estado de salvaguardar a la célula social que constituye la Familia, pues se permitiría establecer organizaciones o acuerdos entre individuos carentes de toda filiación al concepto de familia, mismo que es fundamental para establecer los principios rectores de la convivencia social, pues de ella emanan todas y cada una de las relaciones interpersonales que generan un verdadero compromiso y se estarían violando los derechos de los niños a desarrollarse en un ambiente sano, lo cual se impide con la nueva ley.
- f) Consideran que, si bien es cierto que se prohíbe establecer quienes podrán unirse en libre convivencia, se permite prácticamente que alguien que está en un concubinato pueda llevar a cabo una libre convivencia. Por tanto consideran que es una inconsistencia más que una confusión, mentira o engaño, lo que se pretende alcanzar con la ley impugnada.
- g) Señalan que se violan los artículos 14, 16 y 17, de la Constitución Federal pues el artículo 5 de la Ley de Libre Convivencia genera una confusión, pues no se especifica qué tipo de conflictos resolverá uno u otro juez y denota falta de certeza a quien le resulta competente conocer de la controversia.
- h) Aducen que el artículo 4º, de la Ley de Convivencia viola los artículos 14 y 17, de la Constitución Federal, pues no se menciona cómo se resolverán las cuestiones relativas a la extinción de derechos y obligaciones cuando las personas que se comprometan bajo esta figura ya no deseen seguir unidas ni cumplir los compromisos pactados en un contrato, lo cual, lejos de resolver cuestiones de hecho, genera conflictos de derecho futuro.
- i) Que respecto de los artículos 12 y 24, del Decreto, si algunos de los que vivieron en sociedad de convivencia siguen con obligaciones fuera de todo orden legal; es decir, sí existe por ejemplo obligación de fijar alimentos, ésta podría desaparecer de manera rápida si el obligado directo contare con otra, lo que generaría la creación de figuras como el fraude o simulación jurídica para desligarse de dicha obligación, lo que ataca provisionalmente los principios de valores del compromiso y respeto hacia las personas e instituciones.

- j) Sostienen que el artículo 13, de la Ley de Libre Convivencia, viola el artículo 17, Constitucional pues no se aclara bajo qué principios de derecho sucesorio, si igual que un cónyuge, descendiente, ascendiente o concubino, lo que dejaría en estado de indefensión ante un Tribunal a quien en su momento pudiera resolver alguna controversia entre los interesados, toda vez que la Libre Convivencia es un contrato notariado que no genera un estado civil y no establece criterios, especificaciones ni el procedimiento mediante el cual el libre conviviente comparecerá para reclamar la sucesión legítima.
- k) El **tercer concepto de invalidez**, sostienen que el Decreto combatido viola el artículo 46, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, pues no fue refrendado por el secretario del ramo que correspondía a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social; lo anterior trasgrede el principio de legalidad contenido en los artículos 14 y 16. Cita en su argumento las tesis plenarios de rubros: "REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DEL TITULAR DEL EJECUTIVO DEL ESTADO DE QUERÉTARO. CORRESPONDE AL SECRETARIO DE GOBIERNO Y AL SECRETARIO DEL RAMO RELATIVO" Y "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES INDIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SIEMPRE QUE ESTÉN VINCULADAS DE MODO FUNDAMENTAL CON LA LEY RECLAMADA."

9. **QUINTO. Registro y Turno.** Por acuerdos del tres y nueve de diciembre de dos mil trece, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad respectivamente, ordenando turnar los expedientes al Ministro que correspondiera de conformidad con la certificación de turno.

10. **SEXTO. Admisión y Acumulación.** Mediante proveído de tres de diciembre de dos mil trece, el entonces Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la Acción de Inconstitucionalidad bajo el número 36/2013, y turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

11. Por otro lado, mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil trece, el entonces Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad bajo el número 37/2013, y turnar el asunto a la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

12. En el mismo proveído, se ordenó decretar la acumulación de la acción de inconstitucionalidad 37/2013 con la diversa acción de inconstitucionalidad 36/2013 promovida por la Procuraduría General de la República, al impugnarse en ambas diversos artículos de la Ley de Convivencia del Estado de Jalisco.

13. Finalmente, por proveído de once de diciembre de dos mil trece se dio vista a los órganos que emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus respectivos informes.

14. **SÉPTIMO. Informes de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de las normas y Decreto impugnados rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

15. **El Poder Legislativo del Estado de Jalisco**, señaló respecto del escrito presentado por la Procuraduría General de la República:

- a) Que los conceptos de invalidez resultaban infundados e improcedentes, debido a que la expedición de los ordenamientos son producto de una función pública al tenor de las competencias de las entidades federativas y de la división de poderes y le corresponde al Congreso del Estado expedir normas que le son propias, salvo aquellas reservadas al Congreso de la Unión, lo que encuentra su fundamento en el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².
- b) Cita las consideraciones de la controversia constitucional 32/2007 en torno a los tipos de motivación, sea reforzada u ordinaria. Considera que para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad, requieren estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento. Así, de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Constitución

² Cita el criterio de la Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Parte SCJN, Tesis 146, página 149, cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA", "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS" y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS".

Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional la aprobación del Decreto 24486/LX/13, por el que se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, ya que la realización de dichos actos tienen su fundamento en la facultad expresamente conferida a este Poder de legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.

- c) Menciona que el ordenamiento legal cuestionado reconoce y apoya en su contenido que todas las personas gozan de los derechos humanos consagrados en la Constitución General y en los tratados internacionales como lo son el derecho a formar un hogar.
- d) Se reconoce la unión por el Estado, dejando a los convivientes en capacidad de hacer valer sus derechos ante la sociedad y las instituciones del Estado; como el derecho a otorgarse y recibir alimentos, encontrándose protegidos también por los derechos hereditarios.
- e) Estima que si bien es cierto que los conceptos de igualdad ante la ley y no discriminación están estrechamente vinculados, también lo es que no son idénticos aunque sí complementarios. Ya que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad de la persona; sin embargo no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva³.
- f) Señala que no existen derechos humanos absolutos y que los límites para considerar válidas las restricciones, se ha precisado que se establezcan en una ley formal y material dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica; que sean necesarias; y que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima⁴.
- g) Sostiene que si bien la igualdad jurídica refiere que todas las personas son iguales ante la ley y por ende tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley, se insiste en que ello no implica que todo tratamiento jurídico diferente sea discriminatorio.
- h) Manifiesta que si bien toda persona tiene derecho al reconocimiento como otra forma de convivencia, en atención a los derechos de igualdad y no discriminación, lo cierto es que otro bien jurídico ponderado por los legisladores jaliscienses fue no sólo la unión de libre convivencia mediante el contrato civil, sino también el de los menores de edad o incapaces, al establecerle restricciones a la figura de libre convivencia, ya que es predominante el interés superior de la niñez, en cuanto a su protección y bienestar.
- i) Finalmente, aduce que aún y cuando la accionante indique que el legislador no explica los motivos de la restricción plasmada en los preceptos de los que reclama su invalidez, pues no están contenidos expresamente en el dictamen, lo cierto es que la motivación está en el mismo proceso legislativo que le da origen, así como su debate y discusión, como consta en los antecedentes documentales de los mismos que al efecto se acompañan.

16. Respecto de los conceptos de invalidez presentados por la porción de **Diputados de la Sexagésima Legislatura** del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, este argumentó lo siguiente:

- a) Señala que son infundados los conceptos de invalidez planteados toda vez que la expedición de este tipo de ordenamientos es producto de la función pública que al tenor de la competencia de las entidades federativas y de la división de poderes, le corresponde al Congreso de la Entidad, legislar en todas las ramas del orden interior del Estado, así como expedir leyes y ejecutar actos sobre materias que le son propias, salvo aquellas concedidas al Congreso de la Unión, conforme al Pacto Federal⁵.
- b) Cita las consideraciones de la controversia constitucional 32/2007 en torno a los tipos de motivación, sea reforzada u ordinaria. Considera que, para que los actos legislativos satisfagan el principio de legalidad requieren estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se

³ A este respecto apoya su criterio en Tesis aislada, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo 1, pág. 487, cuyo rubro es: "IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL."

⁴ Respalda su aseveración mediante la Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, julio de 2013, Tomo I, cuyo rubro es: "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS".

⁵ Cita el criterio de la Séptima Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, Parte SCJN, Tesis 146, página 149, cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA", "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS" Y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS. LOS PODERES QUE INTERVIENEN EN SU FORMACIÓN NO ESTAN OBLIGADOS A EXPLICARLOS".

colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.

- c) Manifiesta que son inoperantes los argumentos que esgrimen los Diputados, ya que estima que es facultad de la Mesa Directiva establecer los asuntos que sean de urgente resolución y someterlos a la consideración de la Asamblea, lo que tiene su fundamento en el artículo 131 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco.
- d) Señala que con fundamento en el artículo 131, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, se autorizó someter a la Asamblea el dictamen que dio origen al Decreto en el que se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco. Misma que se verificó dentro de los límites de las facultades encomendadas al citado órgano directivo de ese Poder Público, por lo cual niega hubieren existido violaciones al proceso legislativo y en consecuencia encontrarse frente a un proceso viciado.
- e) Considera que el dictamen de Decreto que dio origen al ordenamiento reclamado, se sometió al Pleno del Congreso en sesión extraordinaria, cumpliendo el proceso legislativo dada la naturaleza de la sesión y que el Presidente dio puntual respuesta a los cuestionamientos de los Diputados sobre la viabilidad de someter a la Asamblea el referido dictamen de conformidad con el acta de la referida sesión.
- f) Afirma que se respetó el proceso legislativo sin que fuera aplicable el artículo 10, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, en el cual se apoyan los demandantes para impugnar el proceso legislativo el cual dio origen al Decreto impugnado.
- g) Considera que los demandantes se basan en premisas incorrectas y en preceptos que no resultan aplicables al caso, así –afirma- el proceso legislativo que se substanció fue de diferente naturaleza y no como señalan los demandantes, en particular como se acredita con el acta de la segunda sesión extraordinaria celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil trece, y ello obedece a que la sesión que se celebró fue de carácter extraordinario, por lo cual no resultaba aplicable el mencionado artículo 10.
- h) Aduce que los argumentos de los demandantes son inoperantes pues parten de premisas falsas y ajenas a las disposiciones aplicables sin controvertir las determinaciones aprobadas por la Asamblea, y en particular, el hecho de que en la sesión extraordinaria celebrada el día treinta y uno de octubre de dos mil trece, se modificó el orden del día conforme al artículo 131, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, por lo que fue posible que en dicha sesión se sometiera a la consideración de la Asamblea el Dictamen de Decreto elaborado por la Comisión de Derechos Humanos y bajo aclaración de viva voz del Presidente, las razones y fundamentos legales que le permitían hacerlo; de ahí que los demandantes se basen en premisas incorrectas que además de carecer de fundamento resultan ajenas a la normatividad que en el caso particular resultan aplicables.
- i) Señala que para que los actos legislativos se satisfagan, requieren estar fundados y motivados, colmándose la primera con la actuación de la autoridad legislativa dentro de los límites que la ley le autorice, mientras que el segundo aspecto se colma con la orientación del contenido del cuerpo normativo a relaciones sociales que reclamen ser jurídicamente reguladas, sin que para colmar este último aspecto se requiera motivación específica de la totalidad del ordenamiento.
- j) Que de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, debe considerarse constitucional la aprobación del Decreto 24486/LX/13, por el que se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, ya que la realización de dichos actos tienen su fundamento en la facultad conferida a dicho poder de legislar en todas las ramas del orden interior del Estado de Jalisco.
- k) Afirma que la Primera Sala de este Tribunal Constitucional ha sostenido que si bien es cierto los conceptos de igualdad ante la ley y no discriminación están vinculados, también lo es que no son idénticos; ya que la noción de igualdad deriva directamente de la unidad de naturaleza del género

humano y es inseparable de la dignidad de la persona. Sin embargo, no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva⁶.

- l) Señala que no existen derechos humanos absolutos y que los límites para considerar válidas las restricciones, se ha precisado que se establezcan en una ley formal y material dictada en razón del interés general o público, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica; que sean necesarias; y que persigan un interés o una finalidad constitucionalmente legítima⁷.
- m) Sostiene que si bien toda persona tiene derecho al reconocimiento como otra forma de convivencia, en atención a los derechos de igualdad y no discriminación, lo cierto es que otro bien jurídico ponderado por los legisladores jaliscienses fue no solo la unión de libre convivencia mediante un contrato civil, sino también el de los menores de edad o incapaces, al establecerle restricciones a la figura de la libre convivencia, ya que es predominante el interés superior de la niñez en cuanto a su protección y bienestar.
- n) Aduce que aún y cuando el promovente indique que el legislador no explica los motivos de la restricción plasmada en los preceptos de los que reclama su invalidez, pues no están contenidos expresamente en el dictamen, lo cierto es que la motivación está en el mismo proceso legislativo que le da origen, así como su debate y discusión, como consta en los antecedentes documentales de los mismos que al efecto se acompañan.⁸
- o) Menciona que las supuestas violaciones no son relevantes, aunado a que existe omisión de la parte de los promoventes de señalar las razones por las que consideran que las mismas sí lo son y por ende invalidan dicho proceso legislativo⁹. De ahí que lo sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal resulta aplicable, pues las violaciones que reclaman los demandantes son irrelevantes y por tal motivo no invalidan el Decreto de reclamar.
- p) Cita las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 25/2011, para sostener el criterio que permite calificar de irrelevantes las siguientes omisiones: a) que las comisiones no hayan seguido el trámite para el estudio de las iniciativas; b) que no se hayan remitido los debates que las hubieran provocado; y c) que la iniciativa no se dictamine por la comisión a la que le corresponda su estudio, sino por otra. Así, considera que en el caso en estudio deben calificarse de irrelevantes las supuestas violaciones que señalan los demandantes y la supuesta infracción al artículo 10, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
- q) De conformidad con la ejecutoria de la Acción de Inconstitucionalidad 25/2011, sostiene que los argumentos que esgrimieron los demandantes son inoperantes, ya que con independencia de que las disposiciones que citan no resultan aplicables al proceso legislativo del cual se deriva el Decreto que es materia de impugnación; dado el carácter de extraordinario de la sesión en la que se discutió y aprobó el Decreto relativo a la Ley de Libre Convivencia del Estado, es claro que las supuestas violaciones que señalan los promoventes son irrelevantes y no afectan la realización del fin último de la iniciativa, en el sentido de que su aprobación final se asumiera por la Asamblea, como finalmente aconteció y en lo cual encuentra plena justificación lo aclarado por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado.
- r) Señala que los argumentos que esgrimen los demandantes en relación con diversos artículos de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco son inoperantes e inconsistentes, pues se basan en premisas incorrectas y formulan cuestiones hipotéticas e inconsistentes, pues no aporta elemento que demuestre que las especulaciones que realizan puedan darse, considerando pertinente señalar de igual manera que los demandantes no toman en consideración que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, por lo que devienen inoperantes los planteamientos que formulan a efecto de que este Alto Tribunal valore los casos concretos que a juicio de los demandantes pudieran suscitarse a consecuencia de la aplicación de las disposiciones que reclaman en su segundo concepto de invalidez.¹⁰
- s) Menciona que los planteamientos que formulan los demandantes devienen inoperantes en razón de que no argumentan la supuesta contradicción de las disposiciones que reclaman con los preceptos

⁶ A este respecto cita la Tesis aislada, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XI, Agosto de 2012, Tomo I, pág. 487, cuyo rubro es: **"IGUALDAD ANTE LA LEY Y NO DISCRIMINACIÓN. SU CONNOTACIÓN JURÍDICA NACIONAL E INTERNACIONAL"**.

⁷ A este respecto apoya su argumento mediante la Tesis Aislada, Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, pág. 557, cuyo rubro es: **"DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS"**.

⁸ Visible a foja 534 del cuaderno principal de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

⁹ Invoca a su favor la Tesis de Jurisprudencia 94/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Agosto de 2001, de cuyo rubro es: **"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL. EN EL PROCESO LEGISLATIVO SON IRRELEVANTES SI NO TRASCENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA"**.

¹⁰ Visible a foja 546 del cuaderno principal de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

constitucionales que citan en su demanda, por lo cual devienen inoperantes sus argumentos en razón de que los conceptos de invalidez que se formulen en la acción de inconstitucionalidad deben acreditar la contradicción de las leyes reclamadas y los preceptos constitucionales que se consideren violados.

- t) En el **tercer concepto de invalidez**, en el que se señala que el Decreto es contrario al artículo 46, de la Constitución del Estado de Jalisco, aduce que deviene inoperante en razón de que su dicho no establece contradicción entre el ordenamiento que reclaman y la Constitución General. De igual forma, afirma que carece de sustento la interpretación del artículo 46 de la Constitución del Estado de Jalisco, de tal suerte que los demandantes reclaman cuestiones ajenas al proceso legislativo del que derivó el Decreto que impugnan, pues debe observarse que dicho numeral señala que su aplicación es sólo en relación a las disposiciones que expida el Ejecutivo del Estado, no así respecto a las que expida el Congreso del Estado, por lo que resulta inatendible lo que se manifiesta en el tercer concepto de invalidez.

17. **El Gobernador del Estado de Jalisco rindió sus informes**, en los cuales manifestó lo siguiente:

- a) Considera que el **Procurador General de la República** parte de una premisa falsa para sustentar su argumentación, en tanto prejuzga infundada, dogmática y subjetivamente que las normas impugnadas discriminan las uniones por parejas del mismo sexo, esto es, que la prohibición de la adopción se basa en la condición del adoptante como lo es su orientación sexual. Se señala que el accionante se equivoca en tanto que, en ninguna parte de la exposición de motivos o del cuerpo de la norma se señala que el motivo de esa prohibición sea la orientación sexual de los adoptantes de manera explícita como el mismo reconoce del escrito que contiene la demanda de acción de inconstitucionalidad pero tampoco de manera implícita; lo que resulta infundado, inoperante y por tanto improcedente el concepto de invalidez.
- b) Señala que las normas impugnadas no toman como parámetros la calidad de los adoptantes sino el de la figura jurídica en sí misma, siendo dos cuestiones distintas, entidad que posee ciertas características que pueden verse como ventajas o bien como desventajas dependiendo de las pretensiones de cada persona. Señala que es una situación y consecuencias naturales y aceptadas en derecho que no pueden tacharse de inconstitucionales a sabiendas de que es propio de nuestro sistema jurídico así como reconocido por otras familias jurídicas, máxime que cualquier persona puede optar de manera libre y voluntaria a celebrar el tipo de contrato.
- c) Menciona que es infundado e inoperante el concepto de invalidez con apoyo en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 a la que apela y en la que funda sus conceptos, pues versa dicha acción sobre una materia distinta, esto es, en ella se resolvió sobre la constitucionalidad del matrimonio entre personas del mismo sexo y su capacidad para adoptar, de lo que se traduce que si se hablara del mismo supuesto, esto es, de la distinción entre matrimonios heterosexuales y homosexuales, sí redundaría en una discriminación por tratarse desigual a los iguales al estar unidos bajo la misma figura de derecho.
- d) Señala que no existe ningún tratamiento fundado en la calidad de los adoptantes como sí se distinguió en la acción de inconstitucionalidad 2/2010 a la que apela el accionante, mucho menos se distingue o se hace mínima referencia a la orientación sexual del adoptante. Más aún, la incapacidad jurídica para adoptar no está basada en la calidad de los adoptantes sino en las características de la figura jurídica denominada contrato de libre convivencia.
- e) Sostiene que el legislador privó la posibilidad de adopción a esta figura jurídica y no a las personas en lo particular por sus condiciones o preferencias, sino que tomó en consideración la laxitud de la figura misma, que se tiene por no apta para garantizar el bienestar del menor.
- f) Manifiesta que la amplitud o laxitud de la norma es tan general, permisiva y absoluta como la prohibición misma que se impugna, siendo por tanto ilimitada la posibilidad del número de personas que pueden celebrar el contrato de libre convivencia, la multiplicidad de fines o razones de los contrayentes y fundamentalmente su disolubilidad sin limitantes, las diferencias de esta figura frente a la del matrimonio; características éstas que no permiten garantizar las condiciones óptimas de estabilidad y certeza para el proceso de socialización del menor, por la misma amplitud de la figura jurídica como se ha referido y más aún la disolución del contrato de libre convivencia, en cuyo supuesto no existe obligación de dar aviso al Estado, lo que colocaría en una situación vulnerable, además de la inseguridad e incertidumbre en que se dejaría al menor que fuese adoptado.
- g) Por tanto, sostiene que no se puede equiparar la figura jurídica del contrato privado de libre convivencia en donde cabe la disolución unilateral con la simple comparecencia ante notario, con la seguridad y protección social, pública y jurídica que se le otorga al vínculo matrimonial.

- h) Considera que reclamar al calor de sentimientos o argumentos subjetivos y dogmáticos los mismos efectos para dos figuras del derecho y en su defecto alegándolas de inconstitucionales, equivale a señalar que las legislaciones en materia familiar, civil e incluso mercantil, a guisa de ejemplo, al contemplar diferentes obligaciones y derechos para cada figura por ellos regulada, resulta discriminatorio e inconstitucional, aún y cuando el reclamante mismo opta libremente por una de ellas.
- i) Además estima de que el accionante pierde de vista que con ello se pondría en peligro la estabilidad y seguridad jurídica del menor y por tanto el interés superior de éste, con sustento en el cual procede declarar la constitucionalidad de la norma que hoy se impugna y por tanto, la improcedencia de los conceptos de invalidez.¹¹
- j) Menciona que resulta infundado e improcedente el concepto de invalidez planteado por el Procurador General de la República, en cuanto a la falta de motivación o razonamiento que se le imputa al legislador, en virtud de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que tratándose de actos de autoridad legislativa, el requisito de fundamentación se satisface cuando aquélla actúa dentro de los límites y atribuciones que la Constitución Federal le confiere, y la motivación se refiere a las relaciones sociales que deben regularse jurídicamente, no exigiendo que toda diferenciación normativa deba justificarse en la exposición de motivos, y tampoco que deba realizarse de manera exhaustiva a lo largo de todo el procedimiento legislativo, sino será suficiente que la finalidad perseguida sea constitucionalmente aceptable¹².
- k) Al tratar de sostener la validez del acto impugnado, considera que los representantes del Poder Legislativo de Jalisco estimaron que aún y cuando el objeto de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco es otorgar una protección jurídica a la familia considerada en forma evolucionada en sus distintos modelos, también establecieron la restricción a los asociados del contrato civil de libre convivencia de adoptar a menores de edad o incapaces, no por cuestiones discriminatorias por preferencia sexual, sino porque la figura del matrimonio civil es la que otorga mayor seguridad jurídica.
- l) Señala que la libre convivencia es un contrato, mientras que el matrimonio es una institución, advirtiendo que, tanto el número de integrantes como su objetivo y formalidades de ambas instituciones, difieren de tal manera que la libre convivencia no puede considerarse como un vínculo matrimonial sui géneris o equiparado.
- m) Considera que la Ley de Libre Convivencia no permite la adopción plena por alguna de las partes que la integran al no ajustarse a lo establecido por el artículo 539, del Código Civil del Estado de Jalisco y por lo tanto, no es posible acceder a la adopción plena por medio del contrato de libre convivencia.
- n) Considera que, en cumplimiento al principio constitucional de otorgar protección a la familia, se considera que la institución idónea para ello es el matrimonio, puesto que es la que otorga la mayor seguridad jurídica a la salvaguarda de los derechos de menores, hijos y adoptados.
- o) Manifiesta que la ley señala una serie de lineamientos que tienden a proteger a menores de edad, en caso de la disolución del vínculo matrimonial, como se aprecia en el Título Tercero, Capítulo XII, que comprende a los artículos 414 a 418, del Código Civil del Estado de Jalisco, al contrario de la laxitud y holgura de la Ley de Convivencia Civil.
- p) Señala que a diferencia del contrato civil de libre convivencia, la familia que se crea dentro de la institución del matrimonio civil recibe por parte del Estado una tutela especial, entre los que destacan la prohibición de abolir dicha figura, y la disposición de regulaciones que determinen vínculos de parentesco y la salvaguarda de los menores dentro de su núcleo familiar.¹³
- q) Considera que la restricción de la medida atiende a la obligación constitucional del Estado de proteger la organización y el desarrollo de la familia, de conformidad con el artículo 4º, de la Constitución Federal, y de esta forma la familia es, para el Estado de Jalisco, una institución natural de trascendencia social y de importancia jurídica que en atención a la soberanía de la que está investida cada entidad federativa, es la misma sociedad la que es libre de legislar sobre ese contrato civil así como proteger la institución de la familia, atendiendo el interés superior del niño, sus usos, costumbres y valores, por conducto de sus representantes ante el Congreso de cada Estado.

¹¹ Visible a foja 720 del cuaderno principal de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

¹² Sustenta dicho argumento con la Tesis aislada, Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXIX, Marzo de 2009, pág. 470, cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LEYES QUE DAN TRATO IGUAL A SUPUESTOS DE HECHO EQUIVALENTES. NO NECESARIAMENTE DERIVAN DE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY CORRESPONDIENTE O DEL PROCESO LEGISLATIVO QUE LE DIO ORIGEN, SINO QUE PUEDEN DEDUCIRSE DEL PRECEPTO QUE LO ESTABLEZCA."

¹³ Visible a foja 728 del cuaderno principal de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

- r) Aduce que la familia constituye un grupo social primario que entre otras funciones tiene la de generar nuevos individuos, así como cuidarlos y contribuir a su desarrollo. Esas funciones son las que distinguen a la "familia" del contrato civil de libre convivencia, que aunque unido también por diversos lazos afectivos o personales, busca obtener protección física, económica y psicológica; pero que se disuelve tan fácilmente como se haya creado; y que si existe o no, no posee las características de una institución esencial a la sociedad para el mantenimiento de su misma existencia y formación de sus integrantes.
- s) Señala que la protección de la familia entendida como un elemento natural y fundamental de la sociedad, ha sido el motivo del tratamiento jurídico distinto entre el contrato de libre convivencia y el matrimonio como se ha expresado, en cumplimiento a lo que con toda claridad ha dispuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de la OC- 17/02, de 28 de agosto de 2002.
- t) Por lo tanto, estima que no existe contraposición de las normas que se tildan de inconstitucionales, sino que, su razón y fundamento se encuentran apegados a lo que se mandata en torno al matrimonio y en el cumplimiento a lo que ellas ordenan sobre el derecho de los niños a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte del Estado.
- u) Considera que la especial protección que realiza el Estado, no llega al extremo de imponer a las personas la obligación de formar una familia heteroparental, o algún determinado estilo de vida; ello debe corresponder a la libre decisión de cada quien.
- v) Sostiene que a lo que sí alcanza la protección especial es a tutelar los caracteres fundamentales de dicha institución para impedir su abolición, y a promoverla a través de medidas que incentiven a las personas a integrar un núcleo familiar que corresponda a sus caracteres y lo hagan mediante fuertes vínculos que le den solidez.
- w) Señala que el principio constitucional de igualdad, ordena que a los desiguales hay que tratarlos desigualmente, de conformidad con la tesis de la Primera Sala: "IGUALDAD. LÍMITES A ESE PRINCIPIO."
- x) Considera que si fuera legítimo equiparar el matrimonio con algún otro diverso grupo social o unión que compartiera lejana o cercanamente algún rasgo de ella, no podría hacerse a grandes rasgos porque ello resultaría en la indebida asimilación de ambas figuras que no existe por las características fundamentales ya descritas que a cada una reviste y distingue.
- y) Estima que su análisis adquiere un peso relevante cuando señala que si se parte de la premisa o afirmación de que en las uniones que se den a través del contrato de libre convivencia existen o se fundan sobre relaciones afectivas similares a las que se dan en el matrimonio, es prejuzgar el sentido y propósito que le dará cada contrayente a la Ley de Libre Convivencia para el Estado de Jalisco, la cual solamente define el medio a través del cual se asocian con el simple objeto de otorgarse ayuda mutua, con independencia del número de contrayentes, los motivos o causas que cada uno tenga para optar por este contrato o temporalidad de la unión.¹⁴
- z) Manifiesta que las razones que motivaron a la autoridad a sancionar el Decreto fueron los derechos de la infancia, supuesto en el cual se debe atender al interés superior de la infancia de conformidad con el artículo 4º, de la Constitución Federal y el numeral 3, de la Convención de los Derechos del Niño y 19, de la Convención Americana de Derecho Humanos.
- aa) Afirma que el contrato civil de libre convivencia, no otorga la seguridad necesaria para que los menores se desarrollen en un ambiente sano, de armonía y de seguridad en todos los aspectos; pues la naturaleza de dichas uniones tienden a regular relaciones interpersonales, con el objetivo de brindarse recíprocamente ciertos derechos y beneficios, que los contrayentes decidan. La terminación del contrato de libre convivencia se origina con la simple voluntad de las partes y sin trámite judicial alguno, careciendo de la protección del Estado; a diferencia del matrimonio civil, cuya indisolubilidad y permanencia es de interés para la sociedad.
- bb) Que el hecho de introducir en esa figura jurídica tan laxa, amplía la posibilidad de adoptar a menores de edad, produce una complejidad considerable en la forma en que la responsabilidad y las obligaciones se cumplen, lo que indiscutiblemente afecta el desarrollo del menor, ya que no existe obligación de los contrayentes de dar aviso al Estado de la disolución del contrato."¹⁵

¹⁴ Véase foja 734 del cuaderno principal de la Acción de inconstitucionalidad 36/2013 Y su acumulada 37/2013.

¹⁵ Véase foja 735 del cuaderno principal de la Acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

- cc) Manifiesta que no existe razón o derecho de mayor jerarquía, para exponer a un menor de edad "[...] a este tipo de circunstancias que indiscutiblemente repercutirán en su desarrollo y estabilidad [...]"¹⁶, lo que sin duda se puede evitar con la confirmación de la constitucionalidad de las normas impugnadas, por parte de esta Suprema Corte.
- dd) Finalmente, señala que ante la colisión de los derechos de las personas que celebran contrato civil de libre convivencia, cuyo objetivo es diferente al del matrimonio porque el mismo contrato privado puede contener variabilidad de términos, condiciones y motivos, sin solemnidad alguna; frente al principio del interés superior del niño, consistente en respetar y promover su derecho a un sano esparcimiento para su desarrollo integral, que debe prevalecer sobre la posibilidad de adopción de los contratantes de la libre convivencia, cuya figura jurídica no tiende a ser protegida por la ley, por lo que la norma impugnada tiende a proteger al más vulnerable.

18. En relación con los conceptos de invalidez argumentados por diversos Diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco, el **Gobernador del Estado** manifestó lo siguiente:

- a) Que la forma en que se presentó el dictamen -con una inusual rapidez-, en nada afecta la validez del Decreto, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 28/2008 determinó que si una votación y aprobación de una reforma legislativa se hace el mismo día ordenándose la publicación de la misma, en nada hace inconstitucional el Decreto impugnado.
- b) Que en materia legislativa, la fundamentación debe entenderse que el órgano emisor de la norma general, esté facultado para ello, es decir, que actúe conforme al marco de atribuciones que le confiere la Constitución; y, por motivación que la disposición se refiera a relaciones sociales, situaciones o conductas que reclaman ser jurídicamente reguladas¹⁷, aspectos que a su juicio se encuentran plenamente contemplados en el Decreto impugnado.
- c) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 9/2005 y 32/2005, cuándo se está frente a una transgresión de las garantías del debido proceso y legalidad. A saber: a) El procedimiento legislativo debe respetar la participación de todas las fuerzas políticas; b) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; c) La deliberación parlamentaria y las votaciones deben ser públicas. En consecuencia, sostiene que se observaron las etapas previstas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.
- d) Que si los vicios hubiesen ocurrido durante el trámite en las comisiones, lo anterior sería una violación formal dentro del proceso legislativo de carácter irrelevante y sin trascendencia, puesto que el Decreto fue sometido a votación por parte del Pleno y fue aprobado, tanto en lo general como en lo particular, para posteriormente ser publicado en el periódico oficial del Estado de Jalisco.¹⁸
- e) Que la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, señala que la libre convivencia es el derecho de dos o más personas físicas, con capacidad de goce y ejercicio, de asociarse por medio de un contrato civil, con el objeto de otorgarse ayuda mutua, misma que satisface una complementariedad en el desarrollo personal y la dignidad de las personas.
- f) Que la ley impugnada respeta el artículo 4º, de la Constitución Federal, dado que permite regular la libre convivencia entre dos o más personas a través de un contrato civil y que de ninguna manera permite la poligamia o el incesto.
- g) Que la libertad contractual no es absoluta, sino que se encuentra sometida a la observancia de requisitos, y a la no contravención de disposiciones de orden público e interés social y, en ningún caso, la libre convivencia autoriza realizar conductas contrarias a la ley y menos aún aquellas que se encuentran previstas como delitos.
- h) Que la norma que se tilda de inconstitucional persigue regular relaciones interpersonales de hecho y dignifica esas uniones, por lo que no hay inconsistencia jurídica en cuanto a la competencia en caso

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Apoya su criterio con la jurisprudencia 239, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Séptima Época, Primera Parte, pág. 181-186, cuyo rubro es: "**FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA**".

¹⁸ Apoya sus aseveraciones mediante Tesis del Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, Agosto de 2001, pág. 438 cuyo rubro es: "**VIOLACIONES DE CARACTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA**" y Tesis del Pleno, Tomo XX, Novena Época, Diciembre de 2004, pág. 954, cuyo rubro es: "**PROCESO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO. SI EL DICTAMEN EMITIDO POR LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE CARECE DE LAS FIRMAS DE ALGUNOS DE SUS INTEGRANTES, ADOLECE DE UN VICIO FORMAL QUE CARECE DE TRASCENDENCIA, YA QUE PUEDE SER PURGADO EN LA RESOLUCIÓN DEL CONGRESO DONDE APAREZCA LA APROBACIÓN DE LOS DIPUTADOS QUE NO HABÍA SUSCRITO EL DICTAMEN.**"

de controversia, pues para ello ésta se somete a un juez de lo civil o de lo familiar. Señala que las partes tienen derecho a solicitar alimentos y a heredarse.

- i) Que no existen inconsistencias jurídicas en cuanto a la competencia, en caso de controversia ya que para ello, y atendiendo a la naturaleza del conflicto, ésta se someterá a un juez de lo civil o de lo familiar.
- j) Que en el caso de los derechos hereditarios, se establece que “las partes” tienen el derecho a heredarse, por lo que si se establece el término partes, el contrato se encuentra vigente y a éste se constreñirán en caso de controversia.
- k) Que el concepto de invalidez relativo a la violación del principio de legalidad es infundado, pues la Ley de Libre Convivencia del Estado Jalisco no establece disposición alguna sobre la facultad u obligación para el Secretario de Desarrollo e Integración Social del Estado.
- l) Que la facultad de promulgar y sancionar leyes corresponde al Poder Ejecutivo y, por ende, corresponde al Secretario General de Gobierno, pero no es necesario la rúbrica del Secretario del ramo a quien corresponda la ley, pues esto equivaldría a refrendar un acto que proviene del Poder Legislativo, lo que no está contemplado en la Constitución del Estado de Jalisco.
- m) Que es facultad del Secretario General de Gobierno del Estado de Jalisco el refrendar con su firma todas las leyes, Decretos, reglamentos y demás disposiciones que el Gobernador promulgue o expida, entre éstas, las leyes y Decretos que conforme al proceso de creación de la norma expida el Congreso del Estado. Así, no se trata de una disposición en la que por mandato de la ley debe ser firmada por el Secretario de despacho a que el asunto corresponda¹⁹.
- n) Que no es óbice mencionar que existen criterios de otros Estados en donde toda ley o Decreto será refrendada por el Secretario de Gobierno y por funcionario del ramo relativo, pero en esos casos, son las Constituciones Locales las que así lo disponen. En este caso es el propio artículo 46, de la Constitución del Estado de Jalisco y los artículos 11 y 13, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco que así lo disponen, toda vez que se distingue el acto de refrendo que realiza el Secretario General de gobierno, sobre leyes y Decretos que promulgue el titular del ejecutivo, y por otra parte el refrendo de las disposiciones que emite directamente el Gobernador del Estado.
- o) Que el acto impugnado atiende a una razón constitucionalmente válida, pues el titular del Poder Ejecutivo del Estado consideró procedente refrendar y sancionar la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, cuyo objetivo es la regulación de las relaciones interpersonales que de hecho existen en el Estado, pero que se encontraban desamparadas y al margen de la ley, impidiendo con ello que las personas físicas pudieran otorgarse en forma recíproca beneficios y derechos.
- p) Que el Congreso del Estado instituyó el contrato civil de libre convivencia, cuyo fin es reglamentar las uniones de parejas, cuyo trato afectivo y convivencia diaria, pretende obtener consecuencias jurídicas, traducidas en beneficios y seguridad para los miembros de esa relación; y que se aparta del modelo natural y tradicional de una familia, atendiendo precisamente al respeto de los derechos de todos los ciudadanos sin atender la causa por la que no acceden al matrimonio, que es la única institución que garantiza los derechos alimentarios, sucesorios y de seguridad social entre otros.²⁰
- q) Y que el Gobernador de Jalisco consideró introducir la Ley de Libre Convivencia a la legislación jalisciense, porque atiende a un reclamo social, traducido en la regulación jurídica de relaciones sociales interpersonales, que de facto existen, vinculadas por lazos que exijan efectos jurídicos que sólo podía hacerse mediante la figura del parentesco y del matrimonio civil.

19. OCTAVO. Opinión de la Procuraduría General de la República. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 37/2013 promovida por una porción de Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso de Jalisco, opinó lo siguiente:

- a) Señala que el legislador sí tiene la obligación de explicar en el proceso legislativo cuando hay restricción de derechos y en la demanda se alega que las normas impugnadas restringen Derechos Humanos de manera injustificada.

¹⁹ Apoya tal aseveración mediante la Tesis de Jurisprudencia del Pleno, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988, pág. 160, cuyo rubro es: “REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN”, Octava Época, Semanario Judicial de la Federación, Tomo I, Primera Parte-1, Enero a Junio de 1988, cuyo rubro es: “REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL.”

²⁰ Visible a foja 779 del cuaderno principal de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

- b) Considera que las normas impiden que los menores de edad y los incapaces puedan ser adoptados o custodiados por personas que celebran sociedad de convivencia y la prohibición es absoluta.
- c) Aduce que ni en el proceso legislativo ni en los informes rendidos por las autoridades emisora y promulgadora, se justifica el por qué se considera que es beneficioso para los menores de edad o incapaces que no puedan ser adoptados por aquellas personas que son parte en un contrato de libre convivencia.
- d) Manifiesta que la ley tiene por finalidad proteger un núcleo familiar mediante una figura jurídica diferente a la del matrimonio, lo cual no se combate y que, la Suprema Corte ha señalado que el interés superior del menor se tutela evaluando en cada caso concreto la idoneidad del adoptante; independientemente de si está unido o unida en matrimonio con alguna persona del mismo u otro sexo. En este sentido, los artículos 18 y 22, de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco son inconstitucionales.
- e) Señala en relación con la acción de inconstitucionalidad 37/2013, que el partido político mayoritario votó para que el dictamen respectivo se incluyera en el orden del día de una sesión extraordinaria sin que se justificara la urgencia y obvia resolución del asunto. Asimismo, manifiesta que se aprobó la dispensa de trámites y, aun cuando discutido y se incluyera en el orden del día de una sesión extraordinaria sin que se justificara la urgencia y obvia resolución del asunto. Asimismo, manifiesta que se aprobó la dispensa de trámites y, aun cuando en el debate se evidenciaron diversas violaciones al proceso legislativo, se consideró suficientemente discutido y se votó y expidió el Decreto respectivo. Por lo tanto, es infundado el concepto de invalidez relativo a la violación del artículo 14 Constitucional.
- f) Considera que el hecho de que una iniciativa de Decreto ley no haya sido dictaminada por todas las comisiones a las cuales fue turnada, no puede considerarse una violación al procedimiento legislativo y, por lo tanto, no se trata de una violación de trascendencia²¹.
- g) Manifiesta que el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos fue presentado para su debate al Pleno del Congreso el treinta y uno de octubre de dos mil trece, solicitándose la dispensa a trámites. Se procedió a su discusión y aprobación en lo general sin que se reservara artículo alguno y se aprobó por 20 votos a favor por 15 en contra.
- h) Considera que las supuestas irregularidades alegadas por los accionantes carecen de la fuerza invalidatoria, pues con la expedición de la Ley de Libre Convivencia de Jalisco sí se observaron las formalidades legales establecidas en el orden jurídico local. Además, en el proceso participaron 36 de los 39 Diputados que integran el Congreso estatal, con lo que se evidenció la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.
- i) Respecto del segundo concepto de invalidez, considera que la impugnación de los artículos 3, 4, 5, 13, 23 y 24, de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, resultan inatendibles, pues se trata de razonamientos formulados en situaciones particulares o hipotéticas que no evidencian su inconstitucionalidad.
- j) Menciona que los accionantes hacen depender la inconstitucionalidad de sus posibles efectos, lo cual no puede deducirse en esta vía. De igual forma señala que la poligamia sólo es aplicable a las personas que tengan más de dos vínculos matrimoniales con diferentes personas.
- k) Señala que, en relación al incesto y a las relaciones que puedan darse entre una multiplicidad de personas, la naturaleza de las relaciones afectivas es una cuestión que escapa al ámbito del legislador estatal; lo que hace la Ley de Libre Convivencia es proteger a un núcleo familiar que puede conformarse por dos o más personas. Así, la naturaleza entre éstas estaría protegida por el Derecho a la Intimidad, a la vida privada y a la Libertad Personal.
- l) Expresa que no pueden celebrar un contrato de libre convivencia las personas unidas en matrimonio ni las que mantengan vigente otra libre convivencia; manifiesta en que se coincide con el accionante de que la redacción del artículo 4º, permite que las personas que viven en concubinato celebren este contrato.

²¹ Lo anterior lo refuerza con el criterio de jurisprudencia P./J. 94/2001, cuyo rubro es: "VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA."

- m) Considera que el artículo 5º, establece la competencia de los jueces de primera instancia mixtos o especializados en materia familiar o civil para conocer de todas las controversias relacionadas con la libre convivencia.
- n) Señala que la constitucionalidad de las normas no depende de si las personas a quienes va dirigida pueden evadir su cumplimiento o no. El artículo 24, de la Ley protege a la parte del contrato de libre convivencia que carece de ingresos o bienes para su mantenimiento.
- o) Menciona que no es acertada la afirmación de los accionantes en el sentido de que, por la materia del Decreto 24486/LX/13, su refrendo corresponda a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, toda vez que esa dependencia estatal le competen diversas acciones, lo que se corrobora con el artículo 22, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco.
- p) Finalmente aduce que la publicación del Decreto 24486/LX/13 fue refrendado con la rúbrica del Secretario General de Gobierno con lo que se cumplimenta la previsión del artículo 46, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Jalisco para su validez y observancia.

20. **NOVENO. Alegatos y cierre de Instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veinticuatro de febrero de dos mil catorce, se tuvieron estos por ofrecidos; se declaró cerrada la instrucción enviándose el expediente a la Ministra Instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

21. **DÉCIMO. Retorno.** Mediante auto de fecha cinco de enero de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 34, fracción XXII y 81, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, retornó la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013 a la **Señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

22. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos c) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 18 y 22, así como del Decreto 24486/LX/13, mediante el cual se crea la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

23. **SEGUNDO. Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: "*de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución*", las cuales "*podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma*" impugnada.

24. En congruencia con lo anterior, el artículo 60, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

25. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente. Esto se confirma con el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, plasmado en la tesis registrada con el número 2a. LXXX/99 de rubro siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENGE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA”.²²

26. En la especie, las normas generales combatidas por la Procuraduría General de la República fueron publicadas mediante Decreto de **primero de noviembre de dos mil trece** en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco²³. Por lo tanto, el plazo para la interposición del presente mecanismo de regularidad constitucional **corrió del dos de noviembre y feneció el primero de diciembre de dos mil trece**. En este orden de ideas, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada el día hábil siguiente, esto es, el **lunes dos de diciembre de dos mil trece** en la Oficina de Certificación y Correspondencia de este Alto Tribunal²⁴, resulta que esta fue presentada en forma oportuna.

27. De igual manera, respecto a la impugnación del Decreto 24486/LX/13 por parte de un grupo de Diputados de la LX Legislatura del Congreso del Estado, la interposición del presente mecanismo ocurrió el día **dos de diciembre mediante depósito en la oficina de correos de la localidad**, lo que se advierte del sello de referencia²⁵. Así la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional sostiene que, para que dichas promociones se tengan por presentadas a tiempo en las oficinas de correos del lugar de su residencia, se requiere pieza certificada con acuse de recibo y: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Lo anterior cuenta con soporte en el criterio jurisprudencial plenario: P:/J: 17/2002 de rubro siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8º. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).”

28. En consecuencia, la interposición del presente mecanismo de regularidad constitucional por parte de diversos Diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco fue oportuna.

29. **TERCERO. Legitimación.** Se procede a analizar la legitimación de los promoventes, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

30. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 36/2013, suscribe la demanda presentada por la Procuraduría General de la República **Jesús Murillo Karam**, quien en su momento fungió como Procurador General de la República, lo que acreditó con copias certificadas de su nombramiento²⁶. Ahora bien, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), previo a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, se desprende que la Procuraduría General de la República podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Por lo tanto y debido a que se plantea la inconstitucionalidad de diversos numerales de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, resulta que la autoridad impugnante, cuenta con la legitimación necesaria para plantear la presente acción de inconstitucionalidad.

31. Sirve de apoyo a esta conclusión la jurisprudencia plenaria P. /J. 98/2001, de rubro:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES”.

32. En segundo lugar, una porción de Diputados de la Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco promovieron la Acción de Inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 24486/LX/13 publicado el viernes primero de noviembre de dos mil trece en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

²² “Texto: De conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente”.

²³ Ejemplar consultable a fojas 15 a 26 del expediente en que se actúa.

²⁴ Véase el sello visible al reverso de la foja 14 del expediente en que se actúa.

²⁵ Véase el sello de correos de México a foja 96 del expediente en que se actúa.

²⁶ Reverso foja 27 y 28 del Expediente de la Acción de Inconstitucionalidad 36/2013.

33. De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, el treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas pueden acudir a la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por el propio órgano. Ahora bien, en la especie, de conformidad con el artículo 18, párrafo primero, de la Constitución del Estado de Jalisco²⁷, el Congreso de la referida entidad federativa se compone de veinte Diputados electos por el principio de mayoría relativa y diecinueve electos según el principio de representación proporcional, lo que en total suman treinta y nueve Diputados. De esta cifra, el treinta y tres por ciento corresponde a la cifra de doce punto ochenta y siete.

34. En el caso que nos ocupa, firmaron el escrito **trece Diputados**, quienes acreditaron su calidad a través de las copias certificadas referentes a la instalación de Sexagésima Legislatura del Estado de Jalisco de primero de noviembre de dos mil doce, en la que aparecen los nombres de los promoventes en su carácter de Diputados locales. En este sentido, sólo basta que se cubra el porcentaje que alude el inciso d), de la fracción II, del artículo 105, de la Constitución Federal aún y con independencia del sentido de la votación de cada uno de los representantes populares en torno al Decreto impugnado, lo anterior, guarda conformidad con el criterio plenario de este Tribunal Constitucional P./J. 20/2001, de rubro siguiente:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DIPUTADOS QUE CONFORMEN EL TREINTA Y TRES POR CIENTO DE LA INTEGRACIÓN DE UNA LEGISLATURA ESTATAL TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, AUN CUANDO NO HUBIERAN VOTADO EN CONTRA DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA.”

35. En consecuencia, se acreditó que la minoría parlamentaria promovente sí cuenta con el porcentaje de legitimación necesario para promover el presente mecanismo de regularidad constitucional abstracto.

36. **CUARTO. Causas de improcedencia.** En la presente acción de inconstitucionalidad las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización oficiosa de alguna de ellas, por lo que a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

37. **QUINTO. Estudio de fondo.** La materia de este medio de control constitucional la constituye los artículos 18 y 22, de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, y el Decreto 24486/LX/13 que contiene dicha Ley, emitido por el Congreso del Estado de Jalisco, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el día uno de noviembre de dos mil trece.

38. Antes de abordar el estudio de los conceptos de invalidez argumentados, por razón de metodología, se estudiarán primero los conceptos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo que dieron lugar al Decreto impugnado. Lo anterior, ya que de estimarse fundadas éstas, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas, que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerán de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder, se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento. A este respecto resultan aplicables los criterios jurisprudenciales plenarios cuyos rubros y contenido son del siguiente tenor²⁸:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).--- El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 47/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, abril de 2006, página 817, sostuvo que si en la demanda de controversia constitucional se hacen valer tanto conceptos de invalidez por violaciones en el procedimiento legislativo como por violaciones de fondo, en los supuestos mencionados, debe privilegiarse el análisis de estos últimos, a fin de que la Suprema Corte realice un control y fije los criterios que deberán imperar sobre las normas respectivas, ya que de invalidarse éstas, una vez subsanados los vicios del procedimiento, las mismas podrían seguir subsistiendo con vicios de inconstitucionalidad. Sin embargo, una nueva reflexión

²⁷ Art. 18. El Congreso se compondrá de veinte Diputados electos por el principio de mayoría relativa y diecinueve electos según el principio de representación proporcional.

²⁸ Consultables en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

conduce a este Alto Tribunal a interrumpir tal criterio a fin de establecer que en los casos mencionados deberán analizarse en primer término las violaciones procedimentales, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, de estimarse fundadas éstas, por una mayoría de por lo menos ocho votos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos generales y, por tanto, la norma dejará de tener existencia jurídica, resultando indebido estudiar primero las violaciones de fondo, cuando podría acontecer que ese análisis se realizara sobre normas que de haberse emitido violando el procedimiento, carecerían de todo valor, con lo que implícitamente, con ese proceder se estarían subsanando las irregularidades del procedimiento.”

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACIÓN TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ÉSTAS.--- El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”.

39. Con esta base, la presente resolución se dividirá en dos apartados en donde se estudiarán, en primer lugar, los últimos precedentes que este Tribunal Pleno ha establecido en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos (I); en el segundo apartado, este Tribunal Pleno se avocará al estudio de los conceptos de invalidez aducidos por el grupo de Diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, en donde se argumentan, entre otras cuestiones, violaciones al procedimiento legislativo con respecto al Decreto impugnado (II).

I. Criterios de esta Suprema Corte en materia de violaciones cometidas durante los procesos legislativos

40. Respecto de las formalidades del procedimiento legislativo, este Alto Tribunal, en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos, dictó resolución en la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006, promovidas por Diputados de la Décimo Octava Legislatura del Estado de Baja California, Partido Revolucionario Institucional y Partido del Trabajo, en la que, entre otras cuestiones, consideró lo siguiente:

- a) *El pueblo mexicano se constituye en una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de la Norma Fundamental, para lo cual los Estados adoptarán, en su ámbito interno, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.*
- b) *El pueblo mexicano adoptó el sistema federal, en virtud del cual las funciones estatales son distribuidas conforme a una delimitación de competencias entre los poderes federales y las autoridades locales, estableciendo que las facultades que no están expresamente concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados, por lo que el gobierno se encuentra sujeto al poder central en algunas esferas, mientras que en otras lo está a los poderes regionales o locales.*
- c) *En la forma de gobierno democrático, aun cuando todos los titulares del poder público actúan como representantes del pueblo, lo son de un modo más preciso aquéllos que han sido designados mediante elección popular, elegidos por el cuerpo electoral, mediante el sistema de sufragio directo, universal y secreto.*
- d) *En el sistema de gobierno mexicano, uno de los elementos esenciales de la democracia es la deliberación pública, esto es, los ciudadanos, a través de sus representantes, sólo pueden tomar*

decisiones colectivas después de haber tenido la oportunidad de participar en un debate abierto a todos, durante el cual hayan podido equilibrarse las razones a favor y en contra de las diversas propuestas, pues sólo de esta manera puede tener lugar la democracia, en tanto esta forma de gobierno se basa en el principio de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas cuya expresión culminatoria se da en la regla del acatamiento a la mayoría.

- e) *En un Estado democrático la Constitución impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que, para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes sino, además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.*
- f) *La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.*
- g) *La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.*
- h) *El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.*
- i) *Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:*
 - 1. ***El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;***
 - 2. ***El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;***
 - 3. ***Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.***
- j) *El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. En otras palabras, los citados criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de*

las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre deben aplicarse, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, la dispensa de lectura de las iniciativas ante las cuales, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

- k) *El artículo 116, de la Constitución Federal únicamente establece las bases para la integración y elección de los miembros de los Poderes Legislativos de los Estados, sin prever reglas que deben aplicar al procedimiento legislativo que en sus leyes se contenga; por tanto, de acuerdo con los artículos 116 y 124, constitucionales, es facultad de las Legislaturas Estatales regular estos aspectos sin contravenir la Constitución Federal.*

41. Ahora bien, el Tribunal Pleno al fallar la controversia constitucional 19/2007, en sesión de dieciséis de febrero de dos mil diez, complementó tales estándares, al señalar que no solo deben respetarse los cauces que permitan tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, sino que también es necesario que se atienda a los lineamientos relacionados con el *derecho a la participación deliberativa, consistente en que todas las cuestiones que se sometan a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.*

42. Dichos estándares, en relación con el análisis de violaciones cometidas durante el desarrollo de los procedimientos legislativos fueron, de nueva cuenta confirmados, en la acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015, resueltas por este Tribunal Pleno el diez de noviembre de dos mil quince.

43. Expuesto lo anterior, se procederá a analizar los conceptos de invalidez en las que se aducen irregularidades en el procedimiento legislativo del Decreto 24486/LX/13 impugnado.

I. Violación al procedimiento legislativo del Decreto impugnado

44. En la presente Acción de Inconstitucionalidad, diversos Diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, impugnaron el referido Decreto 24486/LX/13, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el primero de noviembre de dos mil trece, al considerar que para su aprobación surgieron una serie de violaciones al proceso legislativo, ello de conformidad con los conceptos de invalidez esgrimidos en su escrito inicial.

45. Del estudio integral de la acción de inconstitucionalidad, se puede apreciar que los Diputados promoventes se duelen de que a su parecer existieron una serie de violaciones formales al procedimiento legislativo. En síntesis, se esbozaron los siguientes conceptos de invalidez derivados de la secuela legislativa:

- a) Que la iniciativa que dio lugar al Decreto impugnado fue presentada el dieciocho de abril de dos mil trece;
- b) Que la iniciativa fue turnada a las Comisiones de Derechos Humanos, Equidad de Género, Desarrollo Humano y Familia y Puntos Constitucionales, la cual debió presentar un estudio de los integrantes de cada comisión legislativa;
- c) Que se presentó un Dictamen Único a cargo de la Comisión de Derechos Humanos ante la Dirección de Procesos Legislativos, el treinta y uno de octubre de dos mil trece, en violación de diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco y de su reglamento: i) Acta de la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que se integró a las 9:30 horas del treinta y uno de octubre de dos mil trece; y ii) Entrega del Dictamen a las 11:02 horas del mismo día, a la dirección de Procesos Legislativos con la intención de ser incluida dentro de la agenda de la sesión del mismo treinta y uno de octubre de dos mil trece;
- d) Que el orden del día que se presentó ante el Pleno en sesión extraordinaria solo establecía que se deliberaría sobre temas relacionados con el presupuesto de egresos;
- e) Que hubo una votación para incluir en el orden del día el Dictamen del cual surgió el Decreto sin justificar que se trataba de un asunto urgente o de obvia resolución bajo el argumento de economía procesal y dispensa al trámite;

- f) Que hubo una determinación de la Presidencia respecto a que, el punto de discusión se encontraba agotado en la etapa de deliberación y se sometió a votación el dictamen correspondiente;
- g) Que hubo votación y aprobación del Decreto sin cumplir las previsiones de la Ley Orgánica del Poder Legislativo y su Reglamento; y
- h) Que se expidió la Ley en ausencia de refrendo por parte del Secretario del ramo, que en el caso correspondía a la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.

46. Con base en los anteriores argumentos, conviene señalar que el orden jurídico del Estado de Jalisco dispone un conjunto normativo para la elaboración de su legislación. Así, de acuerdo con el artículo 28, fracción I, último párrafo, de la Constitución del Estado, la facultad de presentar iniciativas de ley y Decreto corresponde a los Diputados y las mismas deberán ser dictaminadas en los términos que establezca la ley.

"Art. 28. La facultad de presentar iniciativas de leyes y Decreto (sic), corresponde a:

I. Los Diputados;

[...]

Dichas iniciativas deberán ser dictaminadas en los términos que establezca la ley en la materia."

47. En este sentido, obra en autos constancias relacionadas con la presentación de la iniciativa de ley que expide la "Ley de Libre Convivencia para el Estado de Jalisco", a cargo de diez Diputados de la Sexagésima Legislatura de fecha dieciocho de abril de dos mil trece²⁹, con sello de turno para las Comisiones de Derechos Humanos, Desarrollo Humano, Equidad de Género y Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos.

48. De conformidad con la reserva de ley contenida en el último párrafo del artículo 28, de la Constitución del Estado de Jalisco antes transcrito, la ley de la materia se refiere a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, misma que dispone la remisión de iniciativas a las comisiones correspondientes, de conformidad con el Título Sexto, Capítulo II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo³⁰.

²⁹ Copias certificadas visibles a fojas 270 a 294 del expediente en que se actúa.

³⁰ CAPÍTULO II

Procedimiento en Comisiones Legislativas

Artículo 104.

1. Las comisiones deben contar con más de la mitad de sus integrantes para sesionar válidamente.

Artículo 105.

1. Si por motivo de su competencia se turna un asunto a dos o más comisiones, éstas deben dictaminar conjuntamente.

Artículo 106.

1. Recibida una iniciativa, el Presidente de la Mesa Directiva propone a la Asamblea el turno a la comisión o comisiones a que compete el asunto, de conformidad con la presente Ley y las disposiciones reglamentarias.

2. Cuando la competencia corresponde a dos o más comisiones el Presidente propone el turno a las mismas para que dictaminen lo que corresponda y, en caso de no existir un dictamen en conjunto, cada comisión debe elaborar el dictamen correspondiente y someterlos a la aprobación del pleno.

3. Los turnos propuestos son aprobados por mayoría simple.

Artículo 107.

1. Recibida la iniciativa por el Presidente de la Comisión, éste la deriva al diputado integrante que corresponda para la formulación del proyecto de dictamen y entrega copias a los demás integrantes de la comisión.

2. El orden en que las iniciativas son derivadas a los Diputados integrantes de las comisiones es estrictamente alfabético y sucesivo, incluyendo al presidente de la comisión.

3. Cuando al diputado que le correspondería realizar el proyecto de dictamen, sea el mismo que presentó la iniciativa, el presidente deberá derivarla al que le sigue en el orden alfabético.

4. El diputado al que le hubiera sido derivada la iniciativa debe formular su proyecto de dictamen dentro del plazo de quince días naturales, salvo que la iniciativa requiera, a juicio de la comisión, plazo mayor; caso en el cual puede prorrogarse, cuidando siempre de respetar los plazos en que la Comisión debe dictaminar.

5. Una vez presentado el proyecto de dictamen para su discusión, éste debe ser entregado a los integrantes de la comisión a más tardar tres días hábiles antes de la sesión de comisión en que vaya a discutirse.

6. Si el proyecto presentado por el diputado es aprobado sin adiciones o reformas se tiene como resolución definitiva de la comisión. Si en la reunión de Comisión en que se estudie este proyecto se aprueban modificaciones o adiciones al mismo, deben hacerse en ese momento y proceder a su firma.

7. Las resoluciones de las comisiones, se toman por mayoría relativa y, en caso de empate, el Presidente tiene el voto de calidad.

Artículo 108.

1. Las iniciativas y los asuntos turnados a las comisiones deben dictaminarse en un plazo no mayor a sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción, salvo que:

I. La iniciativa o asunto requiera, a juicio de la comisión, plazo mayor; caso en el cual pueda solicitar a la Asamblea autorice la prórroga para dictaminar, dentro de un plazo no mayor a treinta días naturales seguidos a la concesión;

II. Se trate de juicios políticos, en cuyo caso se regirá por los términos y plazos que señala la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco.

III. Se trate de acuerdos legislativos, que se dictaminarán dentro de los treinta días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción.

IV. Tratándose de las iniciativas que involucren la enajenación o actos traslativos de dominio sobre bienes inmuebles patrimonio del estado de Jalisco, derivadas de proyectos productivos de los contemplados en la Ley para el Desarrollo Económico y la Ley para Promoción a la Inversión, ambas del estado de Jalisco, las comisiones que conozcan de dichas iniciativas deberán presentar su dictamen ante la asamblea

49. Conviene señalar, que obra en autos del expediente copia certificada del acta de la segunda sesión extraordinaria de la Comisión de Derechos Humanos celebrada el treinta y uno de octubre de dos mil trece en la que se destaca lo siguiente:

“En la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, siendo las 9:30 horas del treinta y uno de octubre de dos mil trece, en las instalaciones de la Sala de Juntas de la Coordinación del Partido Revolucionario Institucional, del Congreso del Estado de Jalisco, sita en la calle Hidalgo No. 222, Colonia Centro, se llevó a cabo la Segunda Sesión Extraordinaria de la Comisión de Derechos Humanos, con la asistencia de los integrantes que a continuación se mencionan: (...) Haciendo el uso de la voz, el Diputado Presidente, expone que el punto tres es (sic) presentación, discusión, y en su caso, aprobación o no, de Proyecto de Dictamen, que presenta el de la voz, en cumplimiento de acuerdo tomado por el Pleno de esta Presidencia para que se elaborara un nuevo Dictamen que resuelva la iniciativa que expide la Ley de Libre Convivencia para el Estado de Jalisco, reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco y reforma el artículo 778 del Código Civil del Estado de Jalisco. (...)”

en un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha de su recepción y turno, y si a juicio de la comisión, la iniciativa o el asunto requiere de un plazo mayor, esta deberá solicitar una prórroga hasta por un máximo de diez días naturales a la Asamblea del Congreso para su dictaminación, tomando en consideración siempre los criterios de sustentabilidad y desarrollo contemplados en las leyes antes referidas para su dictaminación.

Concluidos los plazos señalados en el párrafo anterior, y tratándose únicamente para casos de los ahí contemplados, la Asamblea del Congreso deberá resolver el dictamen de referencia, en un término no mayor de 15 días naturales posteriores a la fecha del turno del dictamen, por parte de las comisiones dictaminadoras, al área correspondiente. Concluido el término señalado anteriormente, sin que hubiese resuelto dicho dictamen, se entenderá por aprobada la iniciativa en cuestión, bajo el concepto de la afirmativa ficta.

V. Se establezca plazo diverso para su dictamen en la agenda legislativa común o medie acuerdo específico de la Asamblea que determine plazo distinto.

2. Las iniciativas provenientes de los ciudadanos a que se refiere el artículo 28 de la Constitución Política del Estado, que se presenten conforme al procedimiento que señala la ley de la materia, deben ser dictaminadas en el plazo que determina la ley estatal en materia de participación ciudadana.

3. En el supuesto que una comisión incumpla lo señalado en los párrafos anteriores, el Presidente de la Mesa Directiva turnará el asunto de inmediato a la Junta de Coordinación Política para que, a más tardar, en la sesión siguiente proponga a la Asamblea la creación de la comisión especial con carácter transitorio que debe concluir el estudio y dictamen de la iniciativa o asunto que se trate, concediendo para tal efecto, un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que la comisión es integrada.

Artículo 109.

1. Las comisiones sólo pueden atender el asunto o materia de la competencia que les fue turnado.

2. Si al momento de su estudio y análisis se advierte que involucra la materia o competencia de otras comisiones, el Presidente debe hacerlo del conocimiento de la Asamblea para que lo turne a las comisiones correspondientes.

3. Si del estudio y análisis se desprende que existen diversos ordenamientos relacionados con la iniciativa y no son considerados por ésta, la comisión puede ampliar su dictamen para incluir éstos.

Artículo 110.

1. El diputado que en comisión disienta de la mayoría podrá formular voto particular por escrito.

2. El voto disidente se presenta ante la Comisión hasta el día hábil siguiente a aquel en que se apruebe el dictamen.

3. El voto puede ser total o parcial, según modifique total o parcialmente el dictamen.

Artículo 111.

1. Una vez aprobado el proyecto de dictamen por las comisiones, éstas pueden enviar una copia del proyecto al Instituto de Investigación y Estudios Legislativos para su opinión y éste debe comunicar a la brevedad posible las observaciones que tuviere.

2. Las observaciones del Instituto de Investigación y Estudios Legislativos deben versar sobre problemas de constitucionalidad, contravención a otras normas legales, técnica legislativa, congruencia interna o corrección del estilo.

Artículo 112.

1. El voto particular se anexará al dictamen y deberá contener en lo general los elementos legales y reglamentarios del mismo.

Artículo 113.

1. Las comisiones pueden elaborar acuerdos internos cuando la naturaleza del asunto no verse sobre facultades reservadas a la Asamblea.

2. Los acuerdos internos no hacen las veces de dictámenes y sólo tienen efectos administrativos.

3. Las comisiones deben informar semestralmente al Comité de Proceso Legislativo de los acuerdos internos que emitan, la cual debe mantener un registro de los mismos.

Artículo 114.

1. Las comisiones deben celebrar sesiones cuantas veces sea necesario para el correcto desahogo de las iniciativas turnadas, debiendo celebrar, por lo menos, una sesión al mes.

2. Los Presidentes de cada comisión tienen la responsabilidad de informar a los integrantes de las comisiones, con la antelación que establezca esta ley o las disposiciones reglamentarias, del día, hora y lugar en que se celebran las reuniones de comisión.

La mayoría de los vocales de una comisión pueden convocar a sesión con las formalidades establecidas en el artículo 76 del Reglamento, cuando el presidente de la misma no lo haga en los términos que señala el párrafo primero de este artículo y previo requerimiento de los vocales no atendido en los 2 días hábiles posteriores. En caso de que el presidente no asista a la sesión convocada se nombrará a uno de los integrantes a fin de que presida la sesión con las atribuciones legales correspondientes.

Artículo 115.

1. Las comisiones pueden celebrar foros de consulta pública o reuniones con especialistas de la materia para tratar asuntos de su competencia.

2. Las comisiones legislativas pueden recabar de las oficinas públicas que funcionan en el Estado, todos los informes que se estimen convenientes para su trabajo, bien sea por escrito o mediante la comparecencia de sus titulares a las sesiones de éstas.

3. Las comisiones legislativas pueden abrir un periodo de consulta ciudadana, previo a la dictaminación de las iniciativas de ley, a través de las tecnologías de la información aprobadas por el Pleno.

Artículo 116.

1. Los presidentes de las comisiones deben informar al Comité de Proceso Legislativo, de las ausencias de los Diputados a las reuniones de trabajo, siempre que las faltas sean injustificadas.

“Continuando con el uso de la voz, el Diputado Presidente señala que al no haber otro asunto varío (sic) y en cumplimiento al punto cuatro del Orden del Día clausura la Décima Segunda Sesión ordinaria de la Comisión de Derechos Humanos, siendo las diez horas con treinta minutos de este día³¹.”

50. Como se observa la elaboración de un Dictamen de la iniciativa en comento, se llevó a cabo el día treinta y uno de octubre de dos mil trece en sesión extraordinaria de la Comisión de Derechos Humanos del referido órgano legislativo del Estado de Jalisco, y el mismo aconteció entre las nueve treinta y las diez treinta horas del propio día.

51. En el caso estudiado, obra en autos copia certificada del Dictamen que expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, firmado únicamente por cuatro integrantes de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado de Jalisco, pero no así por los miembros de las diversas Comisiones de Desarrollo Humano y Familia, de Equidad de Género, Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos, con un sello de recepción por parte de la Dirección de Procesos Legislativos de fecha treinta y uno de octubre de dos mil trece, **a las once horas con dos minutos³²**, y que modificó el contenido original de la iniciativa en comento, tal cual fue sostenido durante la reunión a cargo de la Comisión de Derechos Humanos, tras haber terminado su sesión a **las diez horas con treinta minutos** del referido treinta y uno de octubre de dos mil trece.

52. Ahora bien, en el presente asunto habrá de considerarse que obra en autos copia certificada de la sesión extraordinaria celebrada el quince de octubre de dos mil trece³³, sin que se advierta de ella, pronunciamiento sobre la probable discusión del Dictamen con proyecto de Decreto de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco. Por lo tanto, puede señalarse que el proceso legislativo que dio lugar al Decreto que se reclama en la presente vía, debió tratarse, en principio, en una sesión ordinaria y ajustarse a la previsión normativa contenida en el artículo 10.2, del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que a la letra dispone:

“Artículo 10.

[...]

2. Los dictámenes para el desahogo de la sesión, que no se hayan entregado con 36 horas de anticipación a la misma a la Dirección de Procesos Legislativos no podrán ser agendas (sic) en la sesión respectiva. Salvo los casos previstos en este reglamento y aquellos que acuerde la Asamblea”.

53. En este sentido, resulta relevante señalar que el dictamen concerniente a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, fue aprobado con fecha de treinta y uno de octubre de dos mil trece por la Comisión de Derechos Humanos del referido Congreso del Estado de Jalisco y presentado ante la Dirección de Procesos Legislativos tan solo treinta y dos minutos más tarde (esto es: a las once con dos minutos), tal cual se advierte del propio sello de recibo del Dictamen en comento³⁴, con lo cual, se evidencia que **no se cumplió el mandato que alude a la entrega del Dictamen, al menos treinta y seis horas antes del desahogo de la sesión respectiva**, salvo que se tratase de un caso excepcional previsto en el propio reglamento o que lo hubiese acordado la Asamblea.

54. En estrecha relación con lo anterior, obra en autos copia certificada del Diario de Debates, Año I, Tomo XII, número 69, referente a la sesión extraordinaria de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, de treinta y uno de octubre de dos mil trece, en donde se verifica la asistencia de treinta y siete de los treinta y nueve que integran dicha corporación parlamentaria³⁵. Así, el Presidente de la asamblea determinó lo siguiente:

“[...]

Dado que existe quórum legal para sesionar, se declara su existencia legal y el inicio de esta sesión, siendo las 13:22 horas del 31 de octubre de dos mil trece, instalados en el recinto de este Poder Legislativo³⁶.

[...]”.

³¹ Visible a fojas 559 a 565 del expediente en que se actúa.

³² Visible a fojas 220 a 269 del expediente principal de Acción de Inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

³³ Visible a fojas 207 a 210 del expediente en que se actúa.

³⁴ Visible a foja 220 del expediente en que se actúa.

³⁵ Visible a fojas 396 a 458 del expediente de Acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

³⁶ Foja 397 del expediente en que se actúa.

55. También se advierte de autos que la sesión extraordinaria de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, de treinta y uno de octubre de dos mil trece, tenía por finalidad la discusión del siguiente orden del día:

"[...]

Sesión extraordinaria del Congreso del Estado del 31 de octubre. Orden del día:

1. *Declaración de quórum legal.*
2. *Trámite de comunicaciones recibidas en el Congreso del Estado.*
3. *Dictámenes de Decreto de primera lectura.*
4. *Segunda lectura, discusión y aprobación - en su caso- de dictámenes de Decreto.*
5. *Aprobación –en su caso- de minutas de Decreto.*
6. *Comunicaciones y propuestas de la mesa directiva o de la Junta de Coordinación Política.*
7. *Discusión y aprobación -en su caso- de los acuerdos legislativos agendados.*
8. *Conclusión y cita.*³⁷

[...]”.

56. En este orden de ideas, conviene señalar que la ya referida Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco y del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco establecen en sus numerales 131 y 11, respectivamente, las finalidades y el desarrollo de las sesiones extraordinarias:

“Artículo 131.

1. Son sesiones extraordinarias:

I. En las que se trate la desintegración de ayuntamientos, suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros;

II. Las que se celebren en cumplimiento de las disposiciones de la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos; y

III. Las que se convoquen por algún asunto urgente, a consideración de la Mesa Directiva.

2. Las sesiones extraordinarias no pueden tener otro objeto que el propio para el que fueron convocadas”.

Artículo 11.

1. La sesión extraordinaria se desarrollará preferentemente bajo la siguiente orden del día:

I. Registro de Asistencia;

II. Declaratoria de Quórum Legal; y

III. Aprobación y discusión del asunto a tratar.

2. Los presidentes de las comisiones de Responsabilidades y de Gobernación y Fortalecimiento Municipal, solicitarán previamente y por escrito al Presidente de la Mesa Directiva, que convoque a sesión extraordinaria para el desahogo de los asuntos previstos en las fracciones I y II del artículo 131 de la Ley.

3. En el caso de la fracción III del artículo 131 de la Ley, el Presidente de la Mesa Directiva hará la convocatoria por medio indubitable.

4. En el desarrollo de las sesiones se regirá por lo señalado por la Ley, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y los demás ordenamientos aplicables.

57. En el caso en comento, también se aprecia que la presentación del Dictamen aprobado por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso del Estado de Jalisco, tampoco cumplió con la previsión contenida en el numeral 10.1, del ya referido Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco que a la letra dispone:

³⁷ Consultable a foja 322 del expediente en que se actúa.

Artículo 10.**1. La propuesta de orden del día deberá ser entregada a los Diputados al menos con 24 horas de anticipación a la sesión, junto con sus dictámenes y documentos anexos.**

58. De todo lo anterior, se puede colegir que el referido dictamen se entregó a la Dirección de Procesos Legislativos el día treinta y uno de octubre de dos mil trece a las once horas con dos minutos, es decir, la misma fecha en que se celebró la sesión extraordinaria y que fue incluido en la orden del día sin cumplir con la previsión vinculada con la entrega de la misma a los Diputados al menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión para que los legisladores estuviesen en la posibilidad de formular observaciones, analizar el Dictamen, argumentar o contra argumentar sobre su contenido, pues el Dictamen en comento se puso presumiblemente a disposición a las trece horas con veintidós minutos del día treinta y uno de octubre de dos mil trece, con lo cual, resultaba difícil que los miembros del ya referido órgano deliberativo pudiesen imponerse del contenido y alcances del proyecto de Decreto; lo anterior se corrobora con las participaciones de algunos de los Diputados del Congreso durante la celebración de dicha sesión extraordinaria:

[...]

El C. Diputado Luis Guillermo Martínez Mora: Un documento que estoy firmando, señor presidente, diputado Enrique Velázquez González, donde le solicito de conformidad con el artículo 10 del Reglamento de la Ley Orgánica de este poder, todos los dictámenes deben ser entregados a la Dirección de Procesos Legislativos con antelación de treinta y seis horas a la celebración de una sesión, o de lo contrario, esto no podrá ser agendado en la sesión respectiva. - - - Aunado a lo anterior, el mismo artículo manda que la propuesta de orden del día debe ser entregada a los Diputados al menos con veinticuatro horas de anticipación a la sesión, junto con sus dictámenes y documentos anexos. Si bien es cierto que el citatorio cumplió con la formalidad de ley, en ningún momento me fue entregado un dictamen, para poder hacer un análisis acucioso.³⁸

"El C. Diputado Alberto Esquer Gutiérrez: Solo para corregirlo, Presidente. - - - El 3.1 al que se refiere el diputado Guillermo Martínez Mora, no es referente al presupuesto, es referente al dictamen que hoy en la mañana aprobó la Comisión de Derechos Humanos y que se está turnando a este pleno sin treinta y seis hora de anticipación. - - - Le informo, diputado Presidente, que de conformidad con el artículo 131 que usted refiere de las sesiones extraordinarias, deben ser solamente de casos urgentes. Creo que esta ley 3.1- no está siendo una ley que sea de carácter urgente.- - - Concluyendo, diputado Presidente: usted está enlistando a la sesión extraordinaria del día de hoy un dictamen que fue votado esta mañana en la Comisión de Derechos Humanos, sin pasar treinta y seis horas para el análisis y estudio de este nuevo dictamen propuesto por la comisión... pase a ser votado cuatro horas más tarde de este dictamen. - - - Yo le solicito, diputado Presidente, se apegue a la legalidad de este Congreso. Yo le solicito que no violente el reglamento de este Congreso. [...] Por instrucción de usted, no se enlistó, hasta el día de hoy, y viene enlistado antes el 3.1, que fue votado hoy por la mañana. Yo puedo constatar que muchos de mis compañeros legisladores de este Congreso no conocen aún el dictamen con las modificaciones que fue aprobado esta mañana.[...] Creo, Presidente que durante sus cuatro meses de gestión como presidente de la mesa directiva ... podemos recalcar las violaciones a la ley. Usted hace unos momentos en su informe hablaba del respecto de los Diputados. Póngalo a consideración. De acuerdo con el artículo10 –le doy lectura – los dictámenes para el desahogo de la sesión que no se hayan entregado con treinta y seis horas de anticipación a la misma Dirección de Procesos Legislativos no podrán ser agendados a la sesión respectiva, salvo los casos previstos que acuerde la asamblea y que sean de suma urgencia.³⁹

[...]."

59. De igual manera, el Presidente de la Mesa Directiva fundamentó la inclusión del Dictamen de la Comisión de Derechos Humanos en el orden del día, con base en las atribuciones que se desprenden del artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, que en cita establece:

"Artículo 36.

³⁸ Visible a foja 398 del expediente en que se actúa.

³⁹ Visible a fojas 398 y 399 del expediente en que se actúa.

1. Son atribuciones del Presidente:

[...]

V. Proponer a la Asamblea, el orden que corresponda a los asuntos que se presenten en las sesiones, señalando la distribución de los asuntos que se agenden en la misma, para que lo apruebe o lo modifique. En casos de obvia y urgente resolución en los que el Congreso del Estado tenga que tomar alguna determinación, el Presidente a propuesta de alguno de los Diputados, puede modificar el orden de los asuntos o dispensar lecturas, previa aprobación de la Asamblea.

[...]"

60. En la especie, es de advertirse a cargo de este Tribunal Pleno que, la justificación para la inclusión en el orden del día del punto 3.1, referente al Dictamen de Decreto que expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, obedeció a que, de acuerdo con la interpretación del Presidente de la Mesa Directiva, el análisis, discusión y votación sobre el Dictamen cuestionado se enmarcaba dentro de la fracción V, del artículo 36, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco; es decir, se trataba de un asunto de "urgente y obvia resolución" y, en consecuencia, operaría una excepción a las obligaciones de inclusión en el orden del día de cuando menos veinticuatro horas, así como una excepción al deber de entregar el Dictamen respectivo cuando menos con treinta y seis horas de anticipación a la Dirección de Procesos Legislativos, de conformidad con el ya referido artículo 10.1, del Reglamento de Ley Orgánica del Poder Legislativo; así se desprende de la referencia aludida por el Diputado Presidente⁴⁰:

[...]

El C. Presidente: Gracias, diputado. Nada más le informo que usted mismo en la Comisión de Puntos Constitucionales solicitó que se subieran los dictámenes de este tema, que se estrecharan términos y que se votara en una sola sesión; fue una solicitud que usted me hizo en la Comisión de Puntos Constitucionales. Y... bueno, pues para usted no es... en calidad de urgente; para nosotros, el análisis que hacemos... como Presidente de la mesa directiva, consideró que se debe tratar en la sesión de hoy. - - - Le voy a pedir al Secretario nada más que le dé lectura al artículo 131, por favor. El C. Secretario Jaime Prieto Pérez: Como indica, diputado Presidente.

[...]"

61. Ahora bien, se puede advertir que al continuar la sesión, el Diputado Presidente solicitó la dispensa a la que aluden los artículos 164 y 165, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Jalisco⁴¹, pero debe observarse también que, de conformidad con los artículos 161 y 162, de la referida ley, la primera lectura de un dictamen, no podrá realizarse sin que previamente se haya hecho entrega a los Diputados fotocopias o cualquier medio electrónico o magnético que contenga el dictamen:

"Artículo 161.

1. Los dictámenes relativos a proyectos de ley y Decreto deben recibir dos lecturas.

2. Entre ambas lecturas debe mediar al menos una sesión.

3. La discusión del proyecto se realiza en la sesión en que se efectúe la segunda lectura.

Artículo 162.

1. No puede ser presentado a primera lectura, ningún proyecto de ley o de Decreto sin que previamente se haya hecho entrega a los Diputados mediante fotocopias o

⁴⁰ Visible a foja 399 del expediente en que se actúa.

⁴¹ Artículo 164.

1. La dispensa de trámites consiste en la omisión total o parcial de las lecturas que establece el presente capítulo.

2. En ningún caso puede ponerse a discusión un proyecto de ley o Decreto, sin haberse satisfecho el requisito previsto en el artículo 29 de la Constitución Política del Estado.

3. La dispensa de trámites que prevé este artículo se aplica también a la lectura de actas, comunicaciones y demás documentos, que previene este ordenamiento; siempre y cuando se hayan hecho llegar con antelación a los Diputados.

Artículo 165.

1. La dispensa de trámites puede ser solicitada mediante moción de cualquiera de los Diputados.

2. Presentada la moción, el Presidente procede a abrir el debate correspondiente y una vez agotado éste, se procede a la votación.

3. La moción es aprobada si así lo determina la mayoría absoluta del Congreso del Estado.

4. Aprobada la moción, el dictamen se presenta a la Asamblea y se procede a su discusión y a su votación.

por cualquier medio electrónico o magnético que contenga el dictamen, con el acuse de recibo correspondiente, de conformidad con el reglamento.”

62. En este sentido, también puede constatarse que la solicitud para considerar la dispensa de la lectura del Dictamen a primera lectura del Decreto sobre la Ley de Libre de Convivencia del Estado de Jalisco, obedeció a las siguientes razones aducidas por parte del Presidente de la Mesa directiva:

“El C. Presidente: Para continuar con el siguiente punto del orden del día, de conformidad con lo facultado en los artículos 164 y 165 de nuestra Ley Orgánica, esta Presidencia pone a su consideración la dispensa de la lectura del dictamen de primera lectura, en virtud de que obran en poder de cada uno de ustedes las copias respectivas, por lo que en votación económica se pregunta si es de aprobarse la dispensa en referencia... Aprobado.”⁴²

63. Sin embargo, durante el desarrollo de la misma, nuevamente algunos Diputados de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco hicieron del conocimiento de la Mesa Directiva que no conocían o apenas conocían el contenido del Dictamen con Proyecto de Decreto de la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco:

[...]

El C. Diputado Julio Nelson García Sánchez: Gracias, diputado Presidente. Nada más para solicitarle que se haga constar en actas que este dictamen que se está proponiendo en primera lectura, apenas en estos instantes se subió aquí a la pantalla que tenemos cada uno de los Diputados en curules. Entonces, pido que se haga constar que a mí no lo han hecho llegar, diputado Presidente. Es cuanto.”

“El C. Diputado Luis Guillermo Martínez Mora: Para sumarme a lo antes expuesto por el Diputado Nelson García.”

“El C. Diputado Salvador Zamora Zamora: En el mismo, para sumarme a la propuesta del diputado, y decir que ya tengo media hora pidiendo que se reinstale mi máquina, ya que no puedo ni siquiera en este momento ver el dictamen. Es cuanto, diputado Presidente.”⁴³

[...].”

64. Asimismo, el argumento relacionado con el estrechamiento de los términos para la inclusión en el orden del día del punto 3.1, respecto del Dictamen del Decreto sobre la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, fue objeto de observaciones por parte de otros Diputados:

“El C. Diputado Alberto Esquer Gutiérrez: Presidente, pidió estrechamiento de términos... con seis votos que fueron levantando la mano. Respete este Congreso. Y le solicito que la votación del estrechamiento sea en tablero.”⁴⁴

65. En respuesta a lo anterior, el Presidente de la Mesa Directiva tuvo a bien el justificar la actuación siguiente a efectos de continuar con el proceso legislativo:

“El C. Presidente: Se agenda, y se atiende la propuesta del diputado Alberto Esquer y Comisión de Puntos Constitucionales, y (...) además (...) la discusión que se ha dado fuera y la invitación que hacen, en días de manifestaciones (...) creo que es un tema suficientemente discutido, suficientemente platicado, y se pone a consideración de la asamblea para que el día de hoy se resuelva. No son alusiones personales. Se atiende la moción. --En consecuencia, se tienen satisfechos los términos contemplados en los artículos 161 y 162 de nuestra Ley Orgánica y se fija la segunda lectura y discusión del dictamen marcado con el número 3.1 para esta misma sesión.”⁴⁵

66. De igual manera, este Tribunal Pleno observa que, tras la segunda lectura, también algunos Diputados mostraron su inconformidad con la violación a las normas procedimentales⁴⁶ y posteriormente se llevó a cabo la votación del referido dictamen, aprobándose con un total de 20 votos a favor, 1 abstención, 15 votos en contra, de un total de 36 votos emitidos⁴⁷.

⁴² Visible a foja 402 del expediente en que se actúa.

⁴³ Visible a foja 403 del expediente en que se actúa.

⁴⁴ Visible a foja 404 del expediente en que se actúa.

⁴⁵ Visible a fojas 404 y 405 del expediente en que se actúa.

⁴⁶ A cargo de los Diputados: José Gildardo Guerrero, José Clemente Castañeda Hoefflich, Julio Nelson García Sánchez, José Hernán Cortés, Luis Guillermo Martínez Mora, Alberto Esquer Gutiérrez, Salvador Zamora Zamora; posicionamientos visibles a fojas 405 a 433 del expediente en que se actúa.

⁴⁷ Visible a foja 433 del expediente en que se actúa.

67. En vista de lo anterior, es dable sostener que en el presente asunto y a pesar de cubrirse la previsión relativa al *derecho a la participación* de todas las fuerzas políticas en la sesión extraordinaria del día treinta y uno de octubre de dos mil trece, en la votación que dio origen al Decreto 24486/LX/13 referente a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco tras los posicionamientos parlamentarios, **no se cumplimentó el derecho a la participación deliberativa en relación con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.** Esto es, como lo ha sostenido este Alto Tribunal en sus últimos criterios en la materia, que todas las cuestiones que se sometían a votación del órgano legislativo se den en un contexto de deliberación por las partes a quienes la ley les otorga el derecho de intervenir en los debates.

68. Esto es así, debido a que no puede sostenerse que los Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura tuvieran conocimiento detallado de un dictamen que fue aprobado hasta las diez horas con treinta minutos del mismo día de la celebración de una sesión extraordinaria, cuya convocatoria no versaba sobre dicho punto y que adicionalmente no fuera incluido en la orden del día con una anticipación de por lo menos veinticuatro horas, así como la inclusión de los documentos correspondientes (en cualquier formato) y tampoco fuese entregado al menos con treinta y seis horas con anticipación ante la Dirección de Procesos Legislativos del Congreso del Estado de Jalisco, pues esto último ocurrió treinta y dos minutos después de concluir la sesión de la Comisión de Derechos Humanos que modificó la iniciativa original del proyecto de Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco.

69. En el caso concreto, no se trata de una violación formal que no trascienda en el resultado o producto legislativo, esto es, el Decreto 24486/LX/13 que contiene a la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, sino que la violación al proceso legislativo se traduce en una incorrecta interpretación, respecto de un caso calificado como de obvia y urgente resolución, soslayando la normatividad orgánica del propio cuerpo deliberativo y sin sometimiento a votación de todo el cuerpo para considerarlo así, en los términos del artículo 36, fracción V, de la Ley Orgánica del Estado de Jalisco.

70. Asimismo, tampoco puede sostenerse que el referido asunto haya sido suficientemente discutido por parte de los Diputados integrantes de la Sexagésima Legislatura del Congreso Local, debido a que muchos de ellos desconocían el contenido del Dictamen -modificado unas horas antes-, mismo que recibieron durante la celebración de la sesión extraordinaria del día treinta y uno de octubre de dos mil trece.

71. De igual manera, este Tribunal Pleno tampoco advierte una motivación reforzada o justificada que sostuviera la incorporación del dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso Local en el orden del día, como un asunto urgente a ser tratado en la multicitada sesión extraordinaria de treinta y uno de octubre de dos mil trece. Lo anterior es así, toda vez que la circunstancia para calificar que el tema a tratar como una situación de "obvia y urgente resolución" no era suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo y el respeto a las reglas con las cuales deben conducirse. Lo anterior, se puede dilucidar a través de una interpretación análoga, apoyada en el criterio jurisprudencial Plenario P./J. 37/2009, de rubro y texto siguiente⁴⁸:

"DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. SU FALTA DE MOTIVACIÓN NO SE CONVALIDA POR LA VOTACIÓN DE LA MAYORÍA O UNANIMIDAD DE LOS INTEGRANTES DE LA LEGISLATURA. La circunstancia de que una propuesta de dispensa de trámites legislativos se apruebe por mayoría o unanimidad de votos, no es suficiente para convalidar su falta de motivación, máxime cuando incide negativamente en los principios democráticos que deben sustentar el actuar del Poder Legislativo. Además, las votaciones ocurridas durante el desarrollo del procedimiento no pueden servir como sustento para desestimar los conceptos de invalidez en los que se aduce la violación a los principios democráticos en un proceso legislativo."

72. En este mismo sentido, para el caso de notoria urgencia en la continuación del proceso legislativo con dispensa de trámites legislativos, el Presidente de la Mesa debió por lo menos acreditar las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o Decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o Decreto de que se trate, pues de hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso se traduzca

⁴⁸ Tesis del Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, pág. 1110.

en afectación a principios democráticos. Lo cual en la especie no sucedió. Esto se apoya con el criterio de jurisprudencia del Pleno: P./J36/2009 que establece lo siguiente⁴⁹:

“DISPENSA DE TRÁMITES LEGISLATIVOS EN EL ESTADO DE COLIMA. PARA SU PROCEDENCIA DEBEN MOTIVARSE LAS RAZONES QUE LLEVAN A CALIFICAR UN ASUNTO COMO URGENTE. El artículo 48 de la Constitución Política del Estado de Colima prevé la dispensa de trámites legislativos en caso de notoria urgencia, la cual debe calificarse por las votaciones que para cada caso establece el capítulo XIV del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de la entidad. Sin embargo, no basta la aprobación de la moción de dispensa por la votación requerida para que ésta proceda, pues acorde con el principio democrático que debe informar la labor legislativa, es necesario que se expongan las razones que llevan a calificar un asunto como urgente, las cuales no pueden considerarse como sustento del actuar de los legisladores si no contienen argumentos objetivos encaminados a reforzar la dispensa de trámites, debiendo existir, cuando menos, las siguientes condiciones: a) la existencia de determinados hechos que generen una condición de urgencia en la discusión y aprobación de una iniciativa de ley o Decreto; b) la relación medio-fin, esto es, que tales hechos necesariamente generen la urgencia en la aprobación de la iniciativa de ley o Decreto de que se trate, pues de no hacerse así, ello traería consecuencias negativas para la sociedad; y, c) que tal condición de urgencia evidencie la necesidad de que se omitan ciertos trámites parlamentarios, sin que en ningún caso ello se traduzca en afectación a principios o valores democráticos”.

73. En consecuencia y, al haber resultado fundados los conceptos de invalidez planteados por parte de un grupo de legisladores de la Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado de Jalisco, lo procedentes es **declarar la invalidez del Decreto impugnado.**

74. En función del resultado previamente alcanzado, resulta innecesario el estudio de los conceptos de invalidez planteados por la Procuraduría General de la República en la acción de inconstitucionalidad 36/2013.

75. **SEXTO. EFECTOS.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105, de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisa que la invalidez alcanza a todas las disposiciones contenidas en el Decreto impugnado, inclusive al artículo único transitorio que establecería que el referido Decreto entraría en vigor el primero de enero de dos mil catorce, previa publicación en el Estado de Jalisco.

76. Asimismo, de conformidad con el artículo 45, de la Ley Reglamentaria⁵⁰, se ordena que la declaratoria de invalidez del Decreto por el que se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente sentencia al Congreso del Estado de Jalisco. Sin embargo, lo anterior tampoco implica desconocer o desproteger las previsiones y situaciones jurídicas que diversos particulares hayan celebrado a la luz de la referida legislación, pues la declaración de invalidez sólo puede tener efectos a futuro.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del Decreto Número 24486/LX/13 por el que se expide la Ley de Libre Convivencia del Estado de Jalisco, publicado el primero de noviembre de dos mil trece en el periódico oficial de dicha entidad federativa, la cual surtirá sus efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutiveos al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

⁴⁹ Tesis del Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, pág. 1109.

⁵⁰ ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta en Funciones Luna Ramos.

Los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y José Ramón Cossío Díaz no asistieron a la sesión de trece de septiembre de dos mil dieciocho por desempeñar una comisión oficial.

La señora Presidenta en funciones Luna Ramos declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la Ministra Presidenta en funciones y la Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

La Presidenta en Funciones, Ministra **Margarita Beatriz Luna Ramos.-** Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Norma Lucía Piña Hernández.-** Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina.-** Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuarenta y nueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con la sentencia de trece de septiembre de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 36/2013 y su acumulada 37/2013. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016, así como los Votos Concurrentes formulados por los Ministros Luis María Aguilar Morales, Eduardo Medina Mora I., José Fernando Franco González Salas y José Ramón Cossío Díaz, y Voto Particular formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016.
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.
SECRETARIO:
OSCAR VÁZQUEZ MORENO.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintitrés de abril de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO. Demanda. Por escrito presentado el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Arely Gómez González**, en su carácter de **Procuradora General de la República** promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 108, en la porción normativa que indica "*de manera enunciativa y no limitativa*" y 122, fracción I, incisos b), c) y d); fracción II, inciso b); fracción III, incisos b) y c); fracción IV, inciso b), de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa (contenida en el Decreto 549), publicada en el Periódico Oficial de la entidad el miércoles dieciocho de mayo de dos mil dieciséis; asimismo, señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa.

SEGUNDO. Artículos constitucionales violados. La promovente consideró que las normas cuya invalidez demanda son violatorias de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. En el curso inicial la accionante expuso los conceptos de invalidez que a continuación se sintetizan.

PRIMERO.

Menciona que el **artículo 108, en su porción normativa que prevé “de manera enunciativa y no limitativa” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa**, es violatoria de los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad de las sanciones administrativas, estatuidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que dicho enunciado genera un catálogo abierto de conductas sancionables indeterminadas, al no establecer de manera precisa y detallada la conducta o acto que se considera antijurídico o bien el dispositivo legal en que se describa el mismo.

Aduce que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador es válido aplicar los principios penales sustantivos, aun cuando la traslación de los mismos, en cuanto a grados de exigencias, no pueda hacerse de forma automática, ya que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sancionador sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

Señala que en estricto seguimiento a los parámetros que este Alto Tribunal ha diseñado para modular la aplicación de los derechos humanos que en sede penal pueden ser aplicables al derecho administrativo sancionador; hace las siguientes precisiones:

Que en la especie, **se está en presencia de un procedimiento administrativo sancionador**, ya que la norma impugnada tiene como finalidad reaccionar en el ámbito administrativo frente a lo antijurídico, es decir, contra los actos o conductas que se consideran violentas o que incitan a la violencia en el deporte; y el Estado ejerce su potestad punitiva a través del operador de la norma.

Que la norma impugnada **viola el principio de tipicidad de las penas**.

Que el derecho que se estima violado por la norma impugnada es **compatible** con el derecho administrativo sancionador; y al respecto, invoca la jurisprudencia P./J. 100/2006 y las tesis aisladas siguientes CCCXVII/2014 (10ª.), CCCXIX/2014 (10ª.), de rubros: “TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”; “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN” y “TIPOS ADMINISTRATIVOS EN BLANCO. SON CONSTITUCIONALES SI SE JUSTIFICAN EN EL MODELO DE ESTADO REGULADOR”.

En cuando a la **modulación** del contenido del derecho fundamental que se estima violado (principio de tipicidad) a efecto de trasladarlo del penal al procedimiento administrativo sancionador; refiere que el principio de tipicidad del derecho penal es extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, lo cual significa que si en alguna disposición administrativa se establece una infracción la conducta desplegada por el infractor debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida.

Que el **contraste** de la porción normativa impugnada con el contenido del derecho que se estima violado, permite arribar a lo siguiente.

Que la porción normativa: “*de manera enunciativa y no limitativa*”, prevista en el artículo impugnado, genera un sistema normativo que permite sancionar no sólo las conductas antijurídicas previstas en él, sino también aquellas que no estén reglamentadas, lo cual se considera contrario al principio de tipicidad en sus dos vertientes, ya que:

La previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos no existe, ya que -a su decir- no será posible que los destinatarios de las normas posean predeterminación inteligible de las conductas antijurídicas, y

La proscripción de la arbitrariedad de la autoridad no se concreta, toda vez que el operador jurídico, a su leal saber y entender, podría determinar la antijuridicidad de una conducta a pesar de no estar reglamentada.

Preciado lo anterior, menciona que de los trabajos legislativos que antecedieron a la disposición impugnada, es posible advertir que uno de los fines que persigue la expedición de la Ley de Cultura Física, es implementar las medidas necesarias para prevenir y erradicar la violencia en el deporte, así como las sanciones a quienes la ejerzan, para lo

cual se creó un catálogo de sanciones según el acto ilícito reclamado y la gravedad del mismo; y en casos extremos se prevé la comisión de delitos en los escenarios en donde se desarrollan los eventos deportivos.

Insiste que a través del artículo 108 en su porción normativa que señala “*de manera enunciativa y no limitativa*”, se genera un catálogo abierto de conductas administrativamente reprochables, pues no se establece con precisión la descripción de los actos o conductas consideradas -como violentas o que incitan a la violencia en el deporte-, lo cual es contrario al principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, aplicable al ámbito del derecho administrativo sancionador.

De ahí que, estima que derivado de la falta de descripción de los supuestos de hechos de la conducta antijurídica, el ciudadano está expuesto a determinaciones arbitrarias, pues la aplicación del precepto impugnando no se sustenta en prohibición o lineamientos predeterminados para la imposición de una sanción, máxime cuando se trata de infracciones graves, por lo que, aun y cuando el citado dispositivo pretende evitar la violencia en el deporte, para su aplicación es indispensable que satisfaga las exigencias del principio de legalidad.

SEGUNDO.

Refiere que el **artículo 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b) de la fracción IV, todos de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa**, son contrarios a los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas, estatuidos en los artículos 14, 16 y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, pues dichas porciones normativas contienen la clasificación de las sanciones que podrán imponerse a todas aquellas entidades y sujetos relacionados con actividades del deporte por infracciones a la misma; sin embargo, para el caso de la sanción consistente en “suspensión temporal” no especifica un límite temporal mínimo o máximo para la suspensión del uso de las instalaciones oficiales de cultura física y deporte, así como para lo relativo al registro estatal; tampoco establece parámetros objetivos que guíen en qué medida se pondrán limitar o reducir los apoyos económicos; lo que, a su decir, permite que la medida establecida por el legislador sea impuesta de manera arbitraria.

Aduce que si bien las medidas sancionadoras persiguen un fin legítimo, como lo es evitar actos o conductas de violencia en el deporte, lo cierto es que al no observar una ponderación entre la sanción y la infracción, origina un exceso en la afectación de los derechos que restringe.

Considera que al no existir proporción entre la gravedad de la conducta o acto reprochable y la sanción correspondiente, las porciones normativas del dispositivo cuestionado permiten facultades discrecionales en la duración (al no existir un parámetro para determinar el límite temporal) y en el grado de la sanción a imponer (al no establecer bajo qué medida es posible reducir o limitar los apoyos); lo que deriva en sanciones arbitrarias, excesivas e inusitadas, de ahí que con su emisión el Congreso local no respetó el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas.

CUARTO. Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de dieciséis de junio de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República, con el número **47/2016**; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO. Admisión de la demanda. Posteriormente, el Ministro instructor dictó acuerdo de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Sinaloa, para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria; asimismo, requirió al Poder Legislativo del Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

SEXTO. Informes del Gobernador Constitucional y del Poder Legislativo del Estado de Sinaloa

I.- Informe de la autoridad promulgadora.

Refiere que son ciertos los actos que se le atribuyen y que está en plena disposición de armonizar los artículos impugnados de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente a la tutela y salvaguarda de los derechos fundamentales.

En ese sentido, ratifica las pretensiones expuestas por la Procuradora General de la República, a fin de declarar la invalidez de los artículos 108 y 122 de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa.

II.- Informe de la autoridad emisora.

Sostiene la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, al considerar que la Ley de Cultura Física y Deporte del Estado de Sinaloa fue expedida en cumplimiento y seguimiento a lo dispuesto en el Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, que en su artículo segundo transitorio dispone que las legislaturas de los Estados deben adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en la reforma; lo cual, a su decir, guarda congruencia con lo dispuesto en el artículo décimo primero transitorio de la ley general anterior a la reforma.

Insiste en que las normas locales impugnadas solo son consecuencia y seguimiento de la ley general de la materia, por lo que de considerar la parte accionante que aquéllas contravienen la Constitución Federal, debió de haber demandado desde el inicio de la entrada en vigencia de la ley general y no, al emitir las disposiciones combatidas en cumplimiento de la antes mencionada.

Menciona que los artículos impugnados fueron emitidos en estricto apego y cumplimiento a la Constitución Federal y en ejercicio de la potestad conferida por el artículo 43, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Sinaloa; luego entonces, afirma que al ejercer su facultad soberana para dar vida jurídica al ordenamiento reclamado, fueron respetadas las ordenanzas de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y demás relativas.

SÉPTIMO. Acuerdo que tiene por rendidos los informes de las autoridades demandadas. Por acuerdo de dos de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Sinaloa; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las disposiciones impugnadas.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos, por proveído de diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto Transitorio del Decreto de reforma respectivo; 10, fracción I y 11 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción de diversas porciones normativas de los artículos 108 y 122 de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, con los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues se hizo dentro del plazo legal establecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

Así es, la presente acción de inconstitucionalidad se promovió oportunamente, dado que las porciones normativas de los artículos de la ley impugnada (contenida en el Decreto 549) se publicaron en el Periódico

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles."

Oficial del Estado de Sinaloa el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis² por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción transcurrió del **diecinueve de mayo al diecisiete de junio de dos mil dieciséis**.

Luego, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día jueves **dieciséis de junio de dos mil dieciséis**³ es indudable que se promovió oportunamente.

Se sostiene lo anterior, sin que resulten óbice las manifestaciones vertidas por el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sinaloa al rendir su informe de ley, en las que básicamente señala que como las normas locales impugnadas sólo son consecuencia y seguimiento de la Ley General de Cultura Física y Deporte, de considerar la parte accionante que aquéllas contravienen la Constitución Federal debió de haber demandado desde el inicio de la vigencia de la ley general y no, al emitir las disposiciones combatidas.

Ello es así, ya que dichas afirmaciones se enderezan a partir una premisa errónea, pues el hecho de que por disposición del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis, se establezca que las Legislaturas de los Estados deben adecuar sus disposiciones legales de acuerdo a lo previsto en dicha reforma; no significa –de ninguna manera– que la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, constituya una extensión de aquélla, como para definir criterios de oportunidad en función del inicio de la vigencia de la ley general, sino por el contrario, atendiendo precisamente a que el objetivo de dicho ordenamiento es establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la Federación, los Estados, el entonces Distrito Federal y los Municipios, a fin de legislar en una materia concurrente, como lo es la relativa a la cultura física y deporte; lo que emitan en ese sentido las legislaturas locales constituyen actos independientes de los establecidos en la Ley General y, sujetos de ser impugnados como en la especie acontece.

TERCERO. Legitimación. Se procede a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe el presente medio de control constitucional Arely Gómez González, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su nombramiento en ese cargo, por parte del Presidente de la República⁴.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, anterior a la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce, por virtud de lo dispuesto en el artículo Décimo Sexto transitorio del Decreto de reforma respectivo, faculta al Procurador General de la República para ejercer la acción de institucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano y, en el caso, como se ha indicado, se combate un decreto que reforma diferentes preceptos contenidos en una norma local.

Así, conforme a lo anterior y además a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del propio artículo 105, aplicable en términos del diverso numeral 59 de la propia ley, la promovente de este medio impugnativo cuenta con la legitimación para ello, pues acredita su cargo y además, impugna disposiciones de carácter general contenidas en una ley local, que estima contrarias a la Constitución Federal.

CUARTO. Estudio. Preliminarmente, cabe precisar que si bien al formular los conceptos de invalidez, la promovente expresa que las normas impugnadas vulneran los principios de legalidad, seguridad jurídica, tipicidad, proporcionalidad y razonabilidad jurídica, consagrados en los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, substancialmente, porque no establecen de manera precisa y definida la conducta o acto sancionable, esto es, la descripción de los actos o conductas consideradas -como violentas o que incitan a la violencia en el deporte- ni tampoco un límite temporal para individualizar las sanciones, mínimo o máximo, es decir, no especifica un límite temporal para la suspensión del derecho del afectado en el uso de las instalaciones oficiales de cultura física y deporte, así como para lo relativo a las inscripciones al sistema; tampoco establece parámetros objetivos que guíen en qué medida se pondrán limitar o reducir los apoyos económicos, lo que origina la arbitrariedad de la autoridad.

Lo cierto es que, los razonamientos expresados plantean la problemática con relación a la transgresión al principio de seguridad jurídica y lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de

² Folios 188 a 255 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 47/2016.

³ *Ibidem*, folio 18 vuelta.

⁴ *Ibidem*, folios 20 y 21.

los Estados Unidos Mexicanos⁵ que contempla el principio de exacta aplicación de la ley, el cual, en su vertiente de taxatividad, exige que la materia de la prohibición contenida en las conductas y sanciones, sea precisa y que no contenga ambigüedades, de tal suerte que se advierta con claridad cuál es la conducta prohibida y la sanción aplicable, para que no quede a la arbitrariedad de la autoridad aplicar la ley⁶.

El principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, previsto en el tercer párrafo artículo 14 Constitucional, modulado a la materia administrativa, compele a que las conductas y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica con dignidad democrática, en donde se pueden desarrollar esta categoría de normas, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable e impida la actuación arbitraria de la autoridad, de tal suerte que la ley debe quedar redactada de tal forma que especifique de manera clara, precisa y exacta las conductas y sanciones respectivas.

El principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Al mismo tiempo, el párrafo tercero, del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es aplicable a la materia administrativa sancionadora.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los principios básicos del derecho penal son aplicables a la materia administrativa sancionadora, porque de esa forma se garantizan los derechos fundamentales de la persona, puntualizando que la potestad penal forma parte de un genérico *ius puniendi* del Estado, por lo que ambas materias comparten principios similares.

De tal suerte que, se impone al legislador la obligación de crear normas que sean claras y que no permitan la arbitrariedad en su aplicación, esto es, la autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al describir las conductas sancionables y prever las sanciones, por lo que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o en menoscabo en la defensa a quienes va dirigida.

Así, los principios bajo los cuales deben analizarse los razonamientos de invalidez propuestos por la accionante es el relativo a la seguridad jurídica y la exacta aplicación de la ley, este último aplicable a la materia administrativa, pues dicho principio implica el derecho de no ser sancionado de manera arbitraria, además de que guarde una similitud fundamental con la sanción, toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico⁷.

Establecido lo anterior, se procede al análisis de la validez de las normas impugnadas.

I.- En relación al artículo 108, en la porción normativa que prevé: “de manera enunciativa y no limitativa” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa.

Según se pudo observar en párrafos que anteceden, la promovente en el primer concepto de invalidez sostiene la inconstitucionalidad del artículo 108, en la porción normativa que prevé “de manera enunciativa y no limitativa” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, por considerar básicamente que transgrede los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad de las sanciones administrativas, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que dicho enunciado genera un catálogo abierto de conductas sancionables indeterminadas, al no establecer de manera precisa y detallada la conducta o acto que se considera antijurídico o bien el dispositivo legal en que se describa el mismo.

Lo cual resulta esencialmente **fundado**.

⁵ "Artículo 14.- (...)

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

(...)"

⁶ Jurisprudencia 1a./J. 10/2006, que lleva por rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR" y tesis P.IX/95, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo I, del mes de mayo de 1995, página 82, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA".

⁷ Es aplicable la jurisprudencia 99/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Materia Constitucional-Administrativa, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, de rubro: "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO**".

Véase también la jurisprudencia: P./J. 100/2006, del Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXIV, Agosto de 2006, página: 1667, de rubro: "**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**".

A fin de evidenciar lo anterior, en principio, debe tenerse presente que el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que, como ase apuntó, consagra el principio de exacta aplicación de la ley en materia penal en su vertiente de taxatividad, el cual garantiza la protección del procesado para que en el juicio que se le siga no le sea impuesta, por analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no establezca la ley para la conducta que se ha cometido.

Dicho principio exige básicamente que la materia de la prohibición contenida en los tipos penales debe ser precisa y no contener ambigüedades, de tal suerte que se advierta cuál es la conducta sancionable para que el particular no quede sujeto a la discrecionalidad del juzgador al aplicar la ley.

De acuerdo con lo instituido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal abarca también a la propia ley, la que debe quedar redactada de tal forma que consigne expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al describir las conductas que señala como típicas y prever las penas.

Se ha considerado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o en menoscabo en la defensa del procesado, pues tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar, por unanimidad de votos, la acción de inconstitucionalidad 95/2014, el siete de julio de dos mil quince, en materia penal existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida como principio de taxatividad.

Este principio constituye un importante límite al legislador en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas.

El principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas describan con suficiente precisión qué actos o conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en el artículo 14 que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

La precisión en las disposiciones legales es una cuestión de grado, por ello, lo que se pretende es que el precepto establecido por el legislador sea lo suficientemente claro como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.⁸

El otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma

⁸ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.** El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." (Décima Época, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), Página: 131).

jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

El Tribunal Pleno estableció que la vulneración a la exacta aplicación de la ley penal, en su vertiente de taxatividad, podría lacerar derechos fundamentales de los gobernados. No sólo se vulneraría la seguridad jurídica de las personas al no ser previsible la conducta (incertidumbre), sino que se podría afectar el derecho de defensa, ya que sería complicado conocer qué conducta es la que se atribuye y se podría posibilitar arbitrariedades por parte de la autoridad.

Así, el Tribunal Pleno afirmó que el principio de taxatividad exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas, a partir de dos directrices:

- a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos prohibidos; y,
- b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.

Lo que no es otra cosa que la exigencia de un contenido concreto y unívoco de la ley.

Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad.

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación del acto o conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma.

Por ello, la ley debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior, no sólo es aplicable para la descripción de las conductas, sino también para la previsión de las sanciones, ya que en este último punto es necesario evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del destinatario.

Por tanto, la ley que carezca de certeza resultará violatoria de la garantía indicada, pues al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas, respecto de actos o conductas reprochables, esta descripción no es otra cosa que el acto o conducta debe estar claramente prevista.

Además, en el ámbito de las sanciones, parte de la doctrina ha señalado que dicho **principio** trata de asegurar que los individuos, tras consultar los textos jurídicos relevantes (por sí mismos, o a través de un abogado), puedan anticipar cuáles serán las consecuencias penales de sus posibles acciones u omisiones.⁹

De este modo, el principio de taxatividad suponen un freno a la arbitrariedad del poder, por lo que se ha establecido *“cuanto más preciso sea el legislador, en mayor medida garantizará que los ciudadanos serán tratados de igual manera, sin distinciones, por parte de los órganos encargados de aplicar el Derecho.”*¹⁰

Por tanto, resulta imprescindible para que las normas puedan cumplir, de cara a sus destinatarios, una función motivadora en contra de la realización de las conductas, que tanto los actos como las sanciones, estén predeterminadas de manera suficiente en la ley.

Al respecto, resulta importante realizar una breve referencia de los criterios sostenidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con tal principio aplicable al derecho administrativo sancionador.

Al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, en sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil seis, el Pleno del Alto Tribunal Constitucional, se pronunció al establecer fundamentalmente lo siguiente:

1.- Que dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudirse a los principios penales sustantivos, como lo es, entre otros, el principio de legalidad previsto en el artículo 14 Constitucional *“... aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza”*. Y hasta en tanto el desarrollo jurisprudencial de dichos principios al campo administrativo sancionador, forme los propios.¹¹

⁹ Ferreres Comella, Víctor, *“El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia (una perspectiva constitucional)”*, Civitas, Madrid, 2002, página 43.

¹⁰ *Ibidem.*, páginas 52 y 53.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: **“DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO”**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1565, de la Novena Época.

2.- Que el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional -propio de la materia penal- es aplicable al derecho administrativo sancionador, dado que: "... *constituye un importante límite externo al ejercicio de ius puniendi del Estado, con base en el cual la Norma Suprema impide que los poderes Ejecutivo y Judicial -este último a través de la analogía y mayoría de razón- configuren libremente delitos y penas, o infracciones y sanciones, es decir, el mencionado principio exige que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado conforme a las leyes establecidas con anterioridad al hecho que se sanciona*".

3.- Que del principio de legalidad derivan, a su vez dos subprincipios: el de reserva de ley y el de tipicidad. Mientras que el primero exige que una determinada materia sea desarrollada exclusivamente por la ley y no por otro instrumento; el segundo exige una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

4.- Que conforme al principio de tipicidad no basta que la conducta infractora esté contemplada en la ley, sino que además debe estar "*lo suficientemente clara y precisa como para permitirles (a las personas) programar su comportamiento sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever*"; que lo que está proscrito es que la norma induzca a errores¹².

5.- Que el fin constitucional preservado por el principio de tipicidad es garantizar el principio de seguridad jurídica, que se opone a la arbitrariedad de la autoridad en la imposición de sanciones por la imprevisibilidad de la infracción carente de un claro apoyo legal.

La Segunda Sala ha contribuido a la construcción de un criterio en ese sentido, al reconocer la posibilidad de **modulación del** principio de legalidad consagrado en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando acepta -por citar algún ejemplo- en materia de responsabilidad administrativa de los servidores públicos, la integración de los tipos administrativos, mediante la remisión a diversas fuentes jurídicas, siempre que ello permita a las personas la previsibilidad de las conductas y evite la arbitrariedad de la autoridad.¹³

Una vez precisado lo anterior, procede analizar si el artículo 108, en su porción normativa que prevé "*de manera enunciativa y no limitativa*" de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, transgrede el principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, contenido en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estar en posibilidad de emprender dicho ejercicio, se estima necesario transcribir el contenido del artículo en comento que, dicho sea de paso, se localiza en el Título Cuarto, Capítulo VIII, denominado "*De la Prevención de la Violencia en el Deporte*".

"Artículo 108. Para efectos de esta Ley, de **manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte **se entienden** los siguientes:

I. La participación activa de deportistas, entrenadores, jueces o árbitros, espectadores, organizadores, directivos o cualquier involucrado en la celebración del evento deportivo en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, cuando tales conductas estén relacionadas con un evento deportivo que vaya a celebrarse, se esté celebrando o se haya celebrado;

II. La exhibición en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

¹² Jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro: "**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**" Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667, de la Novena Época.

¹³ Jurisprudencia 2ª/J. 6/2004, de rubro: "**SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO LES OBLIGAN Y SIRVEN DE APOYO PARA ESTABLECER LA CAUSA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN QUE INCURRAN, SIEMPRE Y CUANDO LA ACCIÓN U OMISIÓN PREVISTA EN EL CASO CONCRETO ESTÉ PRECISADA COMO CONDUCTA DE ALGUNO DE ELLOS**". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Febrero de 2004, página 230, de la Novena Época. Y Jurisprudencia 2ª/J. 249/2007, de rubro: "**SERVIDORES PÚBLICOS. LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS O DE SERVICIOS AL PÚBLICO, CON BASE EN LOS CUALES SE LES IMPONEN OBLIGACIONES Y ANTE SU INCUMPLIMIENTO PUEDE FINCÁRSELES RESPONSABILIDAD Y SANCIONÁRSELES, DEBEN PUBLICARSE EN EL ÓRGANO OFICIAL DE DIFUSIÓN CORRESPONDIENTE**". Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, Enero de 2008, página 515, de la Novena Época.

III. La entonación de cánticos que inciten a la violencia o a la agresión en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos. Igualmente, aquellos que constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;

IV. La irrupción no autorizada en los terrenos de juego;

V. La emisión de declaraciones o la transmisión de informaciones, con ocasión de la próxima celebración de un evento deportivo, ya sea en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos, en cuya virtud se amenace o incite a la violencia o a la agresión a los participantes o asistentes a dichos encuentros, así como la contribución significativa mediante tales declaraciones a la creación de un clima hostil, antideportivo o que promueva el enfrentamiento físico entre los participantes en los eventos deportivos o entre asistentes a los mismos;

VI. La facilitación de medios técnicos, económicos, materiales o tecnológicos que den soporte a la actuación de las personas o grupos que promuevan la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos, o la creación y difusión o utilización de soportes digitales utilizados para la realización de estas actividades; y

VII. Las que establezca la Ley General, la presente Ley, su Reglamento, el Código de Conducta de cada disciplina y demás disposiciones aplicables.”

Como es posible advertir, el párrafo primero de la disposición transcrita establece lo que **debe entenderse** por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte; y con la expresión: “*de manera enunciativa y no limitativa*”, hace suponer que **dentro del campo semántico** que se relaciona en las fracciones siguientes, pueden existir otras actividades que de igual manera proporcionan una idea de lo que constituye un acto o conducta violenta para los efectos de la ley local del deporte.

Lo que a juicio del Pleno de este Alto Tribunal resulta contrario al principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, consagrado en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable al derecho administrativo sancionador, ya que del análisis íntegro del artículo en comento, se desprende que dicho precepto no sólo define o proporciona una idea de lo que constituye la materia de reproche, sino que además tipifica una serie de conductas (antijurídicas) relacionadas con la actividad deportiva. Lo que desde luego, a partir de la expresión “*de manera enunciativa y no limitativa*” genera un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas que no le permite al gobernado programar su comportamiento sin temor a verse sorprendido por sanciones que en modo alguno puede prever y en cambio provoca la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, ante la posibilidad de que se sancione por una conducta que no se encuentre entre las enunciadas por el precepto en comento e incluso, por aquéllas que ni siquiera estén reglamentadas, precisamente –se insiste– por la falta de precisión de las conductas antijurídicas que el propio enunciado propicia.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que la necesidad de que en la especie exista una predeterminación normativa clara y precisa de las conductas antijurídicas, obedece a que en el mismo Título Cuarto, pero en el **Capítulo X**, denominado “*De las Infracciones y Sanciones*”, se encuentra el numeral 121¹⁴, que establece un

¹⁴ Artículo 121. Se considerarán como infracciones muy graves a la presente Ley, las siguientes:

I. En materia de dopaje:

- a) La presencia de una sustancia prohibida, de sus metabolitos o marcadores en la muestra de un deportista;
 - b) La utilización o tentativa de las sustancias y grupos farmacológicos prohibidos, así como de métodos no reglamentarios, destinados a aumentar artificialmente las capacidades físicas de los deportistas o a modificar los resultados de las competiciones;
 - c) La promoción, instigación, administración y encubrimiento a la utilización de sustancias prohibidas o métodos no reglamentarios dentro y fuera de competiciones;
 - d) La negativa o resistencia, sin justificación válida, a someterse a los controles de dopaje dentro y fuera de competiciones cuando sean exigidos por los órganos o personas competentes, posterior a una notificación hecha conforme a las normas antidopaje aplicables;
 - e) Cualquier acción u omisión tendiente a impedir o perturbar la correcta realización de los procedimientos de represión del dopaje;
 - f) La falsificación o tentativa de cualquier parte del procedimiento de control del dopaje;
 - g) Tráfico o tentativa de cualquier sustancia prohibida o de algún método no reglamentario; y
 - h) La administración o utilización de sustancias o prácticas prohibidas en animales destinados a la práctica deportiva.
- II. Las distinciones, exclusiones, restricciones, preferencias u hostigamiento que se hagan en contra de cualquier deportista, motivadas por origen étnico o nacional, de género, edad, discapacidades, condición social, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra su dignidad o anule o menoscabe sus derechos y libertades;
- III. El uso indebido de recursos públicos por parte de los sujetos destinatarios de los mismos;
- IV. El incumplimiento o violación a los estatutos de las Asociaciones Deportivas Estatales y Municipales, por cuanto hace a la elección de sus cuerpos directivos;
- V. La promoción o incitación a la utilización de tales sustancias o métodos. Se considera promoción la dispensa y administración de tales sustancias, así como la colaboración en la puesta en práctica de los métodos no reglamentarios;
- VI. La negativa a someterse a los controles de dopaje dentro y fuera de competiciones cuando sean exigidos por los órganos o personas competentes;

listado específico de conductas infractoras catalogadas como “muy graves”. Con lo cual se hace una remisión residual a las conductas previstas en el artículo 108, que por sus características pudieran considerarse como “leves” o simplemente “graves”; en ese sentido, es que debe existir necesariamente una predeterminación inteligible de cualquier infracción que permita al gobernado prever las consecuencias de sus actos y evitar que la autoridad actúe arbitrariamente al momento de establecer o individualizar una sanción.

Por tales motivos, se estima que el artículo 108, en su porción normativa que prevé “*de manera enunciativa y no limitativa*” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, transgrede el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que contiene un grado de indeterminación tal que provoca en los destinatarios confusión o incertidumbre, es decir, la norma no cumple con la exigencia de un contenido concreto y unívoco, al ser imprecisa, abierta y amplia en cuanto a la descripción de los actos o conductas consideradas -como violentas o que incitan a la violencia en el deporte- al grado de permitir la arbitrariedad de la autoridad, no obstante que el tercer párrafo del artículo constitucional, en su vertiente de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma, lo que no sucede en el caso, al no quedar redactada las conductas sancionables de forma exacta.

Por ello, como se apuntó, es fundado el argumento expresado por la accionante, en ese sentido.

II.- Por lo que ve al artículo 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b), de la fracción IV, todos de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa.

Según se pudo observar en párrafos precedentes, la promovente impugna la constitucionalidad de artículo 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b), de la fracción IV, todos de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, por considerar que resultan contrarios a los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas, estatuidos en los artículos 14, 16 y 22, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior es así, pues dichas porciones normativas contienen la clasificación de las sanciones que podrán imponerse a todas aquellas entidades y sujetos relacionados con actividades del deporte por infracciones a la misma; sin embargo, para el caso de la sanción consistente en “suspensión temporal” no especifica un límite temporal mínimo o máximo para la suspensión del uso de las instalaciones oficiales de cultura física y deporte, así como para lo relativo al registro estatal; tampoco establece parámetros objetivos que guíen en qué medida se pondrán limitar o reducir los apoyos económicos; lo que, a su decir, permite que la medida establecida por el legislador sea impuesta de manera arbitraria.

Aduce que si bien las medidas sancionadoras persiguen un fin legítimo, como lo es evitar actos o conductas de violencia en el deporte, lo cierto es que al no observar una ponderación entre la sanción y la infracción, origina un exceso en la afectación de los derechos que restringe.

Refiere que al no existir proporción entre la gravedad de la conducta o acto reprochable y la sanción correspondiente, las porciones normativas del dispositivo cuestionado permite facultades discrecionales en la duración (al no existir un parámetro para determinar el límite temporal) y en el grado de la sanción a imponer (al no establecer bajo qué medida es posible reducir o limitar los apoyos); lo que deriva en sanciones arbitrarias, excesivas e inusitadas, de ahí que con su emisión el Congreso local no respetó el principio de proporcionalidad de las sanciones administrativas.

Motivos de invalidez que resultan sustancialmente **fundados**.

A fin de poder analizar los planteamientos de inconstitucionalidad, es preciso tener en cuenta que la **seguridad jurídica** es la noción de contenido sustantivo previsto en el artículo 16 constitucional, en función de la cual se impone a los órganos del Estado la obligación de sujetarse a un conjunto de requisitos en la emisión de sus actos, para que los individuos no caigan en incertidumbre en su relación con aquél.

Este Alto Tribunal ha establecido que el derecho a la seguridad jurídica es respetado por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, generan **certidumbre** en los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta, pero también, cuando se trata de normas que confieren alguna facultad a una autoridad, la acotan y limitan en forma tal que le **impiden actuar de manera arbitraria o caprichosa**, en atención a las normas a las que debe sujetarse al ejercer dicha potestad.

Tales aseveraciones se desprenden de la jurisprudencia 2a./J. 144/2006¹⁵ y la tesis aislada 2a.XVI/2014 (10a.)¹⁶, de rubros:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.”

“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”.

Precisado lo anterior y trasladados dichos postulados a la materia que nos ocupa, procede analizar si el artículo 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b), de la fracción IV, todos de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, transgrede o no el derecho de seguridad jurídica.

Para estar en posibilidad de analizar tal cuestión, se estima necesario transcribir el contenido íntegro del referido precepto, destacando en diverso tono de color las porciones normativas impugnadas.

“Artículo 122. A las infracciones a la presente Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;

c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte; o

d) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.

II. A directivos del deporte:

a) Amonestación privada o pública;

b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal; o

c) Desconocimiento de su representatividad.

III. A deportistas:

a) Amonestación privada o pública;

b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos; o

c) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.

IV. A técnicos, árbitros y jueces:

a) Amonestación privada o pública; o

b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.

V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia:

a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;

b) Amonestación privada o pública;

c) Multa de 10 a 90 días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de cometer la infracción; y

d) Suspensión de uno a cinco años del acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.

Como se ve, de lo antes transcrito se desprenden las sanciones a las que están sujetas las personas e instituciones involucradas en el medio deportivo, con motivo de la actualización de alguna de las conductas

¹⁵ Jurisprudencia 2a./J. 144/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, octubre de 2006, página 351, de la Novena Época.

¹⁶ Tesis: 2a. XVI/2014 (10a.), consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo II, de la Décima Época.

infractoras contenidas en la ley. Para cual cabe destacar que el legislador local estableció dentro de éstas una serie de parámetros que permiten que la autoridad administrativa individualice la sanción en cada caso concreto, ya que según se puede observar, dependiendo del destinatario de la norma, se prevé desde una amonestación (privada o pública) hasta la suspensión (temporal-definitiva) al Registro Estatal o incluso, el desconocimiento de su representatividad.

Ahora bien, a juicio del Pleno de este Alto Tribunal las porciones normativas impugnadas resultan contrarias al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que si bien las sanciones ahí contenidas prevén (a su vez) un parámetro que oscila entre un concepto considerado como “mínimo” y uno “máximo”, que aparentemente permite a la autoridad administrativa individualizar la sanción de acuerdo a las circunstancias del caso, lo cierto es que, al tratarse de conceptos **indeterminados** los establecidos en el rango mínimo, a saber: a) la **limitación o reducción** de apoyos económicos; b) la suspensión **temporal** del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte; y c) la suspensión **temporal** al Registro Estatal; dicha característica *-per se-* genera inseguridad jurídica al sujeto infractor y permiten a la autoridad actuar arbitrariamente, debido a que la norma no contempla elementos objetivos que limiten la actuación de la autoridad administrativa al momento de determinar las sanciones correspondientes a dicho rango, como lo pudiera ser aquél vinculado en función de días, en tratándose de la suspensión temporal o bien, en razón de porcentaje (económico) o incluso, de tiempo, tratándose de los apoyos económicos. Luego entonces, al no existir los referidos parámetros para poder determinar una sanción en rango mínimo, cualquier suspensión por concepto “temporal” o bien, “limitación o reducción” de apoyos económicos, pudiera considerarse inclusive excesiva.

En ese orden de ideas, es que las porciones normativas impugnadas transgreden el artículo 16 constitucional, precisamente porque generan inseguridad jurídica al sujeto infractor y permiten a la autoridad actuar arbitrariamente.

Atento a todo lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente es declarar la invalidez de los artículos 108, en la porción normativa que prevé “*de manera enunciativa y no limitativa*”, y 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b), de la fracción IV, de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa.

Dicha invalidez surtirá efectos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sinaloa; y regirá hacia el futuro desde ese momento, sin afectar las situaciones jurídicas generadas a su amparo desde que entró en vigor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por la Procuradora General de la República.

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 108, en la porción normativa “*de manera enunciativa y no limitativa*”, y 122, fracciones I, incisos b), c) y d) II, inciso b) III, incisos b) y c), y IV, inciso b), de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, mediante Decreto 549.

TERCERO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa.

CUATRO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

En relación con el punto resolutiveo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo con salvedades en las consideraciones, Piña Hernández con salvedades

en las consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema I, denominado “En relación al artículo 108, en la porción normativa que prevé: ‘de manera enunciativa y no limitativa’ de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa”, consistente en declarar la invalidez del artículo 108, en la porción normativa “de manera enunciativa y no limitativa”, de la Ley de Cultura Física y Deportes para el Estado de Sinaloa. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz separándose algunas consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Franco González Salas separándose de las consideraciones y con consideraciones adicionales, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su tema II, denominado “ Por lo que ve al artículo 122, inciso b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b), de la fracción IV, todos de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa”, consistente en declarar la invalidez del artículo 122, fracciones I, inciso b), c) y d), II, inciso b), III, inciso b) y c), y IV, inciso b), de la Ley del Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Zaldívar Lelo de la Larrea y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su parte final, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sinaloa. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y por adicionar los efectos retroactivos de la referida declaración de invalidez, y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciocho fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, EN RELACIÓN CON LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016.

Comparto la decisión de declarar fundado el argumento relativo a que el artículo 108 de la ley impugnada, en la porción normativa “de manera enunciativa y no limitativa”, es violatorio del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad; sin embargo, mi criterio parte de un enfoque argumentativo ligeramente distinto al del criterio mayoritario, específicamente en el tema relativo a la aplicación de los principios penales sustantivos al derecho administrativo sancionador, por lo que a continuación expongo las razones particulares que sostienen mi voto:

En este fallo se parte de la premisa de que, dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, invariablemente se puede acudir a los principios penales sustantivos en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador.

Como se precisa en la sentencia, esa determinación se basa en el criterio que este Pleno sostuvo al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006, en sesión de 25 de mayo de 2006; y si bien no participé en

la elaboración de ese criterio, coincido sustancialmente, aunque con la salvedad de que, a mi juicio, esa premisa no opera, en forma general, respecto de todos los principios punitivos, sino que debe analizarse cada uno en lo individual, a fin de determinar la pertinencia de su aplicación en el ámbito administrativo sancionador.

Así, por ejemplo, en la Contradicción de Tesis 200/2013, resuelta el veintiocho de enero de dos mil catorce por mayoría de nueve votos, al analizarse la aplicabilidad del principio de presunción de inocencia al procedimiento administrativo sancionador, voté en contra del criterio mayoritario al considerar que el principio de presunción de inocencia fue concebido como un derecho exclusivo del proceso penal, que sólo puede aplicarse a esta materia, por la excepcional carga probatoria que implica, que es lo que lo hace diferente y una especie del género debido proceso.

Sin embargo, tratándose del principio penal de taxatividad, considero que resulta plenamente aplicable al derecho administrativo sancionador, atendiendo a que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con las penas, pues tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador constituyen una manifestación de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de conductas legalmente prohibidas.

Lo anterior es congruente con el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso Baena Ricardo Vs. Panamá (sentencia de fondo, reparaciones y costas, de dos de febrero de dos mil uno, párrafo 106), en relación con que *"las sanciones administrativas son, como las penales, una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a la de éstas"*.

De ahí que en el procedimiento administrativo sancionador cobra plena aplicación el principio de taxatividad, conforme al cual las conductas sancionables deben estar plasmadas en una norma, para permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana, y para proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas, aunado a que su redacción debe ser precisa y completa.

Por tanto, la razón que sostiene mi criterio en el sentido de que la porción normativa *"de manera enunciativa y no limitativa"*, del artículo 108 de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, viola el principio de taxatividad, como vertiente del principio de legalidad, parte de que las conductas ahí enunciadas no son las únicas sancionables, sino que se deja al arbitrio del aplicador de la norma identificar aquéllas que estime como violentas o que incitan a la violencia, ocasionando que los ciudadanos no tengan una certeza de qué actos pueden ser objeto de sanción.

Es decir, la frase *"de manera enunciativa y no limitativa"* contenida en la norma combatida no permite al aplicador de la norma conocer el alcance y significado de todas las conductas sancionables al realizar el proceso mental de adecuación típica, lo que podría llevarlo al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma, en perjuicio de los gobernados.

Esta consideración es congruente con el criterio que he sostenido en diversos precedentes en los que se abordó el tema relacionado con la taxatividad de las normas, como la Acción de Inconstitucionalidad 95/2014, así como los Amparos Directos en Revisión 2255/2015 y 2759/2011, este último resuelto como integrante de la Segunda Sala.

Así, salvando mi criterio en el sentido de que los principios penales sustantivos no aplican en todos los casos en el derecho administrativo sancionador, sino que debe analizarse cada uno en forma específica, en este caso coincido con la mayoría en relación con la declaración de invalidez del artículo 108 de la ley impugnada, en la porción normativa *"de manera enunciativa y no limitativa"*, aunque con algunas diferencias argumentativas en relación con los motivos por los cuales ese artículo es violatorio del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad, precisadas en este voto concurrente.

El Ministro Presidente, **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la sentencia de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la

Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016**

Aun cuando comparto el sentido de la sentencia, considero que la inconstitucionalidad de las normas impugnadas deriva directamente de la vulneración al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, al no haber cumplido el legislador con el deber constitucional de formular en términos precisos las infracciones y sanciones aplicables en la materia, en detrimento de la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho. Así también, estimo que la afirmación que se hace en la página 24 no resulta exacta, ni guarda relación con la razón que sustenta la invalidez de la norma analizada en el apartado I del considerando cuarto.

Atentamente

El Ministro **Eduardo Medina Mora I.**- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de una foja útil, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Eduardo Medina Mora I. en relación con la sentencia de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016, FALLADA POR EL TRIBUNAL PLENO EL DÍA VEINTITRÉS DE ABRIL DE DOS MIL DIECIOCHO.

En la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Procuradora General de la República, se cuestionó la validez constitucional de los artículos 108, en la porción normativa que señala “de manera enunciativa y no limitativa” y 122, fracción I, inciso b), c) y d); fracción II, inciso b); fracción III, incisos b) y c); y fracción IV, inciso b), de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, contenida en el Decreto 549 y publicada en el Periódico Oficial de la entidad el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis, aduciendo que son violatorios de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Federal.

En la demanda, se propusieron dos conceptos de invalidez. En el primero se adujo que el artículo 108, en su porción normativa que prevé “de manera enunciativa y no limitativa” de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, es violatoria de los principios de legalidad, seguridad jurídica y tipicidad, ante la falta de descripción de la conducta considerada antijurídica.

En el segundo concepto de invalidez se hizo hincapié en que el artículo 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b) de la fracción IV, todos de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad de las sanciones administrativas, al no establecer un límite temporal para individualizar las sanciones entre un mínimo y un máximo.

En la resolución de la mayoría, se determinó declarar la invalidez de las porciones normativas impugnadas analizadas a la luz del principio de exacta aplicación de la ley, en su vertiente de taxatividad. De esta manera, se determinó que la expresión contenida en el artículo 108, consistente en “*de manera enunciativa y no limitativa*”, es contraria al referido principio, aplicable al derecho administrativo sancionador, porque genera un catálogo abierto de conductas infractoras indeterminadas.

Asimismo, se estableció que el artículo 122, en las distintas fracciones e incisos impugnados, transgrede los artículos 14, 16 y 22 constitucionales, porque genera inseguridad jurídica al sujeto infractor y permite a la autoridad actuar arbitrariamente, debido a que no prevé parámetros que permitan determinar los límites y los alcances de la sanción aplicable.

La propuesta original fue aprobada y el que suscribe emitió voto a favor, reservándome el derecho para abundar en algunas consideraciones que en mi opinión, fortalecen el sentido del proyecto.

ARGUMENTO DEL VOTO. Aunque coincido con el sentido de la resolución mayoritaria, considero que el análisis de constitucionalidad de los artículos cuya invalidez se demandó; debió partir del marco constitucional que configura el alcance de las facultades concurrentes.

Lo anterior, para dilucidar en primer término, si las atribuciones desplegadas por el Legislador del Estado de Sinaloa, corresponden o no, a ese marco normativo, el cual debe ser apreciado, precisamente como un sistema de distribución de competencias, a partir de lo previsto en el artículo 73, Fracción XXIX-J, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹

Tratándose de regímenes de atribuciones, el Tribunal Pleno —atendiendo a las materias que han sido motivo de deliberación y análisis— ha ido delineando los matices propios del régimen Constitucional de distribución que emana de nuestro texto fundamental. Así, se ha reconocido por una parte, la división funcional de atribuciones entre poderes y órdenes de gobierno que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado y eficaz funcionamiento de los órganos del poder público —del mismo o de distinto orden de gobierno—, mediante esquemas de coincidencia, cooperación, coordinación² y concurrencia³ tendientes a garantizar la unidad y eficacia en el ejercicio de las funciones públicas.

A partir del desarrollo de la doctrina jurisdiccional constitucional se ha hecho énfasis en que la concurrencia de facultades implica en nuestro texto constitucional, distintas posibilidades bajo un denominador común que consiste en que ellas corresponden simultáneamente a los distintos niveles de gobierno, por lo que se requiere, para su ejercicio, de la intervención del Poder Legislativo a fin de que asigne las competencias de cada orden de gobierno, a través de una ley general.

Así mismo se ha sustentado que la concurrencia y la coordinación de facultades no deben considerarse, necesariamente, excluyentes entre sí⁴. Esta afirmación no desconoce el hecho de que en nuestro régimen constitucional, aunque la concurrencia supone la coordinación, ésta no siempre trae consigo la necesidad de una concurrencia formal⁵. De tal manera que la conclusión a la que se arriba debe entenderse referida al caso concreto que se analiza.

¹ Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-J.- Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de los sectores social y privado;

² La coordinación y colaboración pueden ser producto de convenios de coordinación y cooperación signados entre los diversos órdenes de gobierno cuando así lo autoriza la Constitución (por ejemplo: artículos 115, fracción III, párrafo penúltimo, y artículo 116, fracción VII) o puede derivar de acto legislativo cuando el Constituyente así lo ha establecido expresamente (por ejemplo: artículo 73, fracciones XXI, XXIII, XXIX-N).

³ Esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional; los criterios que ha ido construyendo este Tribunal Pleno a través del análisis de las facultades concurrentes, si bien responden a las modalidades propias de las materias estudiadas, es indudable que han delineado los rasgos fundamentales que caracterizan este tipo de atribuciones en el sistema constitucional mexicano

Entre los criterios que ha sustentado este Tribunal destaca la tesis: P./J. 142/2001 (Registro número 187,982), que dice:

"FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4º., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general."

De igual manera resulta atinente al tema de esta controversia la Tesis: P./J. 5/2010 (Registro número 165,224), cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

"LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta."

⁴ Criterio sustentado al analizar el artículo 73, fracción XXIX-K, en materia de Turismo

⁵ En este caso se encuentra, como se ha asentado antes, lo previsto en el artículo 116 en su fracción VII, Constitucional en cuanto dispone: "La Federación y los Estados en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Conforme a ello, el postulado contenido en la fracción XXIX-J, del artículo 73 Constitucional, en cuanto se faculta al Congreso para expedir leyes en materia de deporte, debe entenderse como la atribución de dicho órgano legislativo para que a través de ellas se regule la materia deportiva, estableciendo bases generales de coordinación bajo un esquema de facultades concurrentes⁶ con la finalidad de que participen los diversos niveles de gobierno y al mismo tiempo para sentar las bases de coordinación de esas atribuciones para todos los niveles de gobierno.

Así se encuentra plasmado en la Ley General de la Materia en la que se prevé que la aplicación del derecho a la cultura física y el deporte corresponde en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, las Autoridades de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los sectores social y privado, en los términos de las leyes respectivas y de sus respectivos reglamentos.

En el caso de la inconstitucionalidad que se plantea respecto de los artículos 108 y 122, fracción I, inciso b), c) y d); fracción II, inciso b); fracción III, incisos b) y c); y fracción IV, inciso b), de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, se observa que el Legislador local no hizo sino reproducir en dichos numerales (salvo el párrafo inicial de la fracción I, en que se suprimió “así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo”) el contenido de lo previsto en la Ley General. Así se observa de la siguiente comparación:

LEY GENERAL DE CULTURA FÍSICA Y DEPORTE	LEY CULTURA FÍSICA Y DEPORTE SINALOA
Artículo 138. Para efectos de esta Ley, de manera enunciativa y no limitativa, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes: [...]	Artículo 108. Para efectos de esta Ley, de manera enunciativa y no limitativa, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes: [...]
Artículo 152. A las infracciones a esta Ley o demás	Artículo 122. A las infracciones a la presente Ley o

Asimismo, el apartado “G” del 122, Constitucional, dispone que para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de estas con la Federación y el Distrito Federal, en la planeación, ejecución y acciones, etcétera, podrán celebrarse los convenios respectivos.

⁶ En este sentido, la Ley General de la materia, prevé:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia general en toda la República, reglamenta el derecho a la cultura física y el deporte reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, correspondiendo su aplicación en forma concurrente al Ejecutivo Federal, por conducto de la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, las Autoridades de las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como los sectores social y privado, en los términos que se prevén.
(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)

Artículo 2. Esta Ley y su Reglamento tienen por objeto establecer las bases generales para la distribución de competencias, la coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de cultura física y deporte, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-J de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la participación de los sectores social y privado en esta materia, con las siguientes finalidades generales:

- I. Fomentar el óptimo, equitativo y ordenado desarrollo de la cultura física y el deporte en todas sus manifestaciones y expresiones;
(REFORMADA, D.O.F. 19 DE ENERO DE 2018)
- II. Elevar, por medio de la activación física, la cultura física y el deporte, el nivel de vida social y cultural de los habitantes en las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;
- III. Fomentar la creación, conservación, mejoramiento, protección, difusión, promoción, investigación y aprovechamiento de los recursos humanos, materiales y financieros destinados a la activación física, cultura física y el deporte;
- IV. Fomentar el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte, como medio importante en la preservación de la salud y prevención de enfermedades;
- V. Fomentar el desarrollo de la activación física, la cultura física y el deporte, como medio importante en la prevención del delito;
- VI. Incentivar la inversión social y privada para el desarrollo de la cultura física y el deporte, como complemento de la actuación pública;
(REFORMADA, D.O.F. 9 DE MAYO DE 2014)
- VII. Promover las medidas preventivas necesarias para erradicar la violencia, así como la implementación de sanciones a quienes la ejerzan, lo anterior sin perjuicio de las responsabilidades penales y civiles a que haya lugar, y reducir los riesgos de afectación en la práctica de actividades físicas, recreativas o deportivas, así como para prevenir y erradicar el uso de sustancias y métodos no reglamentarios que pudieran derivarse del dopaje;
- VIII. Fomentar, ordenar y regular a las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva;
- IX. Incentivar la actividad deportiva que se desarrolla en forma organizada y programática a través de las Asociaciones Deportivas Nacionales;
- X. Promover en la práctica de actividades físicas, recreativas y deportivas el aprovechamiento, protección y conservación adecuada del medio ambiente;
- XI. Garantizar a todas las personas sin distinción de género, edad, discapacidad, condición social, religión, opiniones, preferencias o estado civil, la igualdad de oportunidades dentro de los programas de desarrollo que en materia de cultura física y deporte se implementen, y
- XII. Los deportistas con algún tipo de discapacidad no serán objeto de discriminación alguna.

<p>disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones administrativas siguientes:</p> <p>I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Nacionales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva, así como a los organizadores de eventos deportivos con fines de espectáculo:</p> <p>a) Amonestación privada o pública;</p> <p>b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;</p> <p>c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte, y</p> <p>d) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE;</p> <p>II. A directivos del deporte:</p> <p>a) Amonestación privada o pública;</p> <p>b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE, y</p> <p>c) Desconocimiento de su representatividad;</p> <p>III. A deportista:</p> <p>a) Amonestación privada o pública;</p> <p>b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos, y</p> <p>c) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE;</p> <p>IV. A técnicos, árbitros y jueces:</p> <p>a) Amonestación privada o pública, y</p> <p>b) Suspensión temporal o definitiva de su inscripción al SINADE, y</p> <p>V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia:</p> <p>a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;</p> <p>b) Amonestación privada o pública;</p> <p>c) Multa de 10 a 90 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponda al momento de cometer la infracción, y</p> <p>d) Suspensión de uno a cinco años del acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.</p>	<p>demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones siguientes:</p> <p>I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:</p> <p>a) Amonestación privada o pública;</p> <p>b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;</p> <p>c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte; o</p> <p>d) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.</p> <p>II. A directivos del deporte:</p> <p>a) Amonestación privada o pública;</p> <p>b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal; o</p> <p>c) Desconocimiento de su representatividad.</p> <p>III. A deportistas:</p> <p>a) Amonestación privada o pública;</p> <p>b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos; o</p> <p>c) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.</p> <p>IV. A técnicos, árbitros y jueces:</p> <p>a) Amonestación privada o pública; o</p> <p>b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.</p> <p>V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia:</p> <p>a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;</p> <p>b) Amonestación privada o pública;</p> <p>c) Multa de 10 a 90 días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de cometer la infracción; y</p> <p>d) Suspensión de uno a cinco años del acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.</p>
---	--

Como lo comenté previamente, el texto local reproduce casi en forma literal, lo previsto en la Ley General de la materia lo que, en mi opinión, aunque en principio podría llevar a asumir que si el texto local se ajusta a la Ley que distribuye competencias entonces respeta el marco de concurrencia previsto en la Constitución Federal y, que por ende, es constitucional; sin embargo, no es así, en tanto que la invalidez decretada por el Tribunal Pleno deriva del hecho de que en los preceptos analizados, se deja margen a las autoridades administrativas en materia de infracciones y sanciones, lo que desde luego, implica una violación al principio de taxatividad, aplicado con sus propias características, al derecho administrativo sancionador.

No subsana esta irregularidad constitucional, el que la ley de Sinaloa remita a lo previsto en el reglamento respectivo,⁷ en virtud de que éste no se ha expedido en la entidad federativa de mérito.

Estas son las consideraciones que estimo pertinentes para reforzar el sentido de la resolución.

Respetuosamente,

El Ministro **José Fernando Franco González Salas**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas en relación con la sentencia de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió, en sesión de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, la acción de inconstitucionalidad 47/2016. En este asunto, el Pleno debía estudiar la validez del artículo 108, en la porción normativa que preveía *de manera enunciativa y no limitativa* de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa y el artículo 122, incisos b), c) y d) de la fracción I; b) de la fracción II; b) y c) de la fracción III, así como b) de la fracción IV, de la misma ley.

I. Antecedentes

La Procuradora General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en contra de las dos disposiciones normativas previamente citadas, contenidas en la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa por considerarlas violatorias de los artículos 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Adujo que incluso si las medidas perseguían fines legítimos, al no observar una ponderación entre la sanción y la infracción, se originaba una afectación excesiva.

II. Razones de la mayoría

El proyecto propuesto por el ministro Alberto Pérez Dayán declaró la inconstitucionalidad del artículo 108, en la porción normativa impugnada y del artículo 122, en los incisos mencionados, por resultar contrarios a al principio de exacta aplicación de la ley en su vertiente de taxatividad, contenido en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Razones del disenso

Si bien estuve de acuerdo con la postura mayoritaria respecto al análisis de las fracciones impugnadas, me parece que ni durante la sesión pública correspondiente a la votación del proyecto, ni en el proyecto, se refleja con claridad una respuesta a los motivos sostenidos por la autoridad emisora en su informe justificado. Por lo tanto, mi voto concurrente tiene por objetivo explicitar por qué el contraste constitucional de la ley local impugnada se realizó tomando como parámetro la Constitución federal y no, como la autoridad emisora sostuvo, a la Ley General de Cultura Física y Deporte.

En su informe, la autoridad emisora sostuvo la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas por haber sido emitidas "en cumplimiento y seguimiento a lo dispuesto en el Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cultura Física y Deporte, que en su artículo segundo transitorio dispone que las legislaturas de los Estados deben adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en la reforma (p.7)". La autoridad insiste en que "las normas locales impugnadas solo son consecuencia y seguimiento de la ley general en la materia (p.8)".

Este argumento de la autoridad emisora lleva por eje el entendimiento de la ley general como parámetro de constitucionalidad de la ley local. Aunque este razonamiento no es adoptado por el proyecto, pues el contraste de la ley local se realiza directamente con la Constitución Federal, tampoco existe un pronunciamiento sobre su valor. Si bien la autoridad emisora desprende de esta idea un segundo argumento de oportunidad en la presentación de la acción ("la parte accionante debió de haber demandado desde el inicio de la entrada en vigencia de la ley general y no, al emitir las disposiciones combatidas en cumplimiento de la antes mencionada (p.8)"), al que el proyecto sí atiende en el apartado relativo (considerando segundo, p. 10), lo cierto es que no se da respuesta clara a la autoridad emisora sobre el alcance del primer y total argumento, que definitivamente trasciende a la resolución del caso.

Efectivamente, como la autoridad hace notar, la Ley General de Cultura Física y Deporte establece, desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013, en su **artículo 138**¹ los actos o

⁷ Artículo 118. La aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la presente Ley y demás disposiciones que de ella emanen, corresponde al ISDE, así como a los Institutos Municipales en su respectivo ámbito y de conformidad con el Reglamento de la presente Ley.

¹ **Artículo 138.** Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

(...)

conductas violentas, **“de manera enunciativa y no limitativa”** y en su artículo transitorio **Décimo Primero**,² la obligación para “las autoridades de **“ajustar su legislación dentro del primer año siguiente a la entrada en vigor”** de la citada ley. En lo que corresponde a la existencia de **“suspensiones temporales”**, también estaban previstas desde la emisión de la ley general en el **artículo 152**.³ Este artículo fue reformado – manteniendo esa disposición– por decreto de 9 de mayo de 2014 (y no 2016 como argumenta la autoridad en su informe), que en su artículo transitorio **Segundo** estableció “las legislaturas de los Estados y del Distrito Federal,..., deberán adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en esta reforma, en un plazo no mayor a 6 meses de la entrada en vigor del presente Decreto”.⁴ Así, si a la autoridad hasta este punto le asiste razón sobre el contenido de la ley general y de sus transitorios, habría que hacer un esfuerzo por esclarecer la relación entre la Ley General de Cultura Física y Deporte y la ley local, y no solo descartarla implícitamente.

Me parece que para delimitar la relación entre una ley general y una ley local, hay que recurrir en primer término y fundamentalmente, a la relación que la Constitución Federal establece entre ambas mediante la determinación específica de la facultad al legislador ordinario para emitir la ley general en la materia. En el caso de deporte, sería posible concluir que ni la reforma de 28 de junio de 1999 por la que se reforma al artículo 73 en su fracción XXIX-J para facultar al Congreso a “establecer las bases generales de coordinación de la facultad concurrente”⁵, ni la de 12 de octubre de 2011 por la que se le faculta para “establecer la concurrencia” entre los diferentes órdenes,⁶ se tuvo el objetivo de delegar en el legislador ordinario la facultad de distribuir competencias.

De haber sido el caso, como ocurre por ejemplo en la materia electoral,⁷ la Ley General emitida fungiría, en lo relativo a la distribución competencial, como parámetro de regularidad para la asignación de una facultad determinada. Esta condición de parámetro de regularidad, vendría directamente atribuida desde la Constitución y por lo tanto, al tratarse únicamente de la delegación en la fijación de uno de los ámbitos de validez de la norma, no podría considerarse a la ley general como jerárquicamente superior a las leyes locales.

En el caso de deporte, ni siquiera estamos ante este supuesto: la ley general no distribuye competencias, únicamente establece la concurrencia de competencias previstas desde la Constitución para cada orden de gobierno. Desde este punto de vista, no existiría relación alguna de dependencia material entre la ley general y la ley local, esto es, entre la Ley General de Cultura Física y Deporte y la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa.

Me parece relevante hacer estas aclaraciones y no caer en la peligrosa equiparación funcional de todas las leyes denominadas *generales*, únicamente por su nomenclatura, como he expresado anteriormente.⁸

Por lo anterior, me parece que en el proyecto debería figurar una respuesta clara a la pretensión de la autoridad emisora porque, contrario a lo que ella sostiene: a) el legislador federal no está facultado en materia de deporte para establecer bases mínimas ni para distribuir competencias, y b) de manera más general, si bien dependiendo de los términos en que la Constitución delega funciones en el legislador federal, la ley general puede convertirse en parámetro de regularidad, nunca se teje entre una ley con este carácter y una

² **Décimo Primero.** Para los efectos de lo establecido en la presente Ley las autoridades competentes ajustarán su legislación dentro del primer año siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto

³ **Artículo 152.** A las infracciones a esta Ley o demás disposiciones que de ella emanen, se les aplicarán las sanciones administrativas siguientes:

I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Deportivas Nacionales, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:

a) (...)

b) (...);

c) **Suspensión temporal** o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte, y

d) **Suspensión temporal** o definitiva de su inscripción al SINADE;

II. A directivos del deporte:

(...)

b) **Suspensión temporal** o definitiva de su inscripción al SINADE, y

⁴ **SEGUNDO.**- Las Legislaturas de los Estados y del Distrito Federal, las autoridades municipales y los órganos políticos administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, deberán adecuar sus disposiciones legales a lo previsto en esta reforma, en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

⁵ 73, XXIX-J.- Para legislar en materia de deporte, **estableciendo las bases generales de coordinación** de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (ADICIONADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 1999).

⁶ 73, XXIX-J.- Para legislar en materia de cultura física y deporte con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 4o. de esta Constitución, **estableciendo la concurrencia entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los municipios**; así como de la participación de los sectores social y privado; (REFORMADA, D.O.F. 12 DE OCTUBRE DE 2011).

⁷ 73, XXIX-U.- Para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución” (D.O.F. 10 DE FEBRERO DE 2011).

⁸ En este sentido, en el voto concurrente en la acción de inconstitucionalidad 119/2008 expresé: “no comparto la idea de que la Ley General para el Control del Tabaco, sea una verdadera ley general, a pesar de ser denominada de esa forma. Lo anterior es así porque, considero, la condición normativa de las leyes no depende de su nombre sino de su contenido material. La función primaria de una ley general es la distribución de competencias entre diferentes niveles de gobierno (pp. 6 y 7)”.

ley local, relación alguna de jerarquía, pues finalmente sigue siendo la Constitución la que determina los procesos de creación y los demás ámbitos de validez de la ley local.

El Ministro **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la sentencia de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 47/2016

En la sesión celebrada por el Tribunal Pleno el veintitrés de abril de dos mil dieciocho analizamos la constitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el dieciocho de mayo de dos mil dieciséis.

Por unanimidad de votos declaramos la invalidez de los artículos 108, en su porción: “*de manera enunciativa y no limitativa*” y 122, fracciones I, inciso b), c) y d), II, inciso b), III, incisos b) y c) y IV, inciso b) de la Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa¹. Por una parte, la declaración de invalidez de la porción: “*de manera enunciativa y no limitativa*” obedeció a que contrariaba el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad toda vez que generaba un listado indeterminado de conductas punibles. Por otra parte, decidimos invalidar los incisos referidos del artículo 122 debido a que los parámetros máximos y mínimos de las sanciones que imponían a los infractores de la Ley de Cultura Física se referían a conceptos

¹ **Ley de Cultura Física y Deporte para el Estado de Sinaloa**

Artículo 108. Para efectos de esta Ley, **de manera enunciativa y no limitativa**, por actos o conductas violentas o que incitan a la violencia en el deporte se entienden los siguientes:

- I. La participación activa de deportistas, entrenadores, jueces o árbitros, espectadores, organizadores, directivos o cualquier involucrado en la celebración del evento deportivo en altercados, riñas, peleas o desórdenes públicos en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos, cuando tales conductas estén relacionadas con un evento deportivo que vaya a celebrarse, se esté celebrando o se haya celebrado;
- II. La exhibición en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que por su contenido o por las circunstancias en las que se exhiban o utilicen de alguna forma inciten, fomenten o ayuden a la realización de comportamientos violentos o constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;
- III. La entonación de cánticos que inciten a la violencia o a la agresión en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte organizados para acudir a los mismos. Igualmente, aquellos que constituyan un acto de manifiesto desprecio a las personas participantes en el evento deportivo;
- IV. La irrupción no autorizada en los terrenos de juego;
- V. La emisión de declaraciones o la transmisión de informaciones, con ocasión de la próxima celebración de un evento deportivo, ya sea en los recintos deportivos, en sus alrededores o en los medios de transporte públicos en los que se pueda desplazar a los recintos deportivos, en cuya virtud se amenace o incite a la violencia o a la agresión a los participantes o asistentes a dichos encuentros, así como la contribución significativa mediante tales declaraciones a la creación de un clima hostil, antideportivo o que promueva el enfrentamiento físico entre los participantes en los eventos deportivos o entre asistentes a los mismos;
- VI. La facilitación de medios técnicos, económicos, materiales o tecnológicos que den soporte a la actuación de las personas o grupos que promuevan la violencia, o que inciten, fomenten o ayuden a los comportamientos violentos, o la creación y difusión o utilización de soportes digitales utilizados para la realización de estas actividades; y
- VII. Las que establezca la Ley General, la presente Ley, su Reglamento, el Código de Conducta de cada disciplina y demás disposiciones aplicables.

Artículo 122. A las infracciones a la presente Ley o demás disposiciones que de ella emanen, **se les aplicarán las sanciones siguientes:**

- I. A las Asociaciones y Sociedades Deportivas, Recreativo-Deportivas, del Deporte en la Rehabilitación y de Cultura Física-Deportiva:
 - a) Amonestación privada o pública;
 - b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos;
 - c) Suspensión temporal o definitiva del uso de instalaciones oficiales de cultura física y deporte; o
 - d) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.
- II. A directivos del deporte:
 - a) Amonestación privada o pública;
 - b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal; o
 - c) Desconocimiento de su representatividad.
- III. A deportistas:
 - a) Amonestación privada o pública;
 - b) Limitación, reducción o cancelación de apoyos económicos; o
 - c) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.
- IV. A técnicos, árbitros y jueces:
 - a) Amonestación privada o pública; o
 - b) Suspensión temporal o definitiva al Registro Estatal.
- V. A los aficionados, asistentes o espectadores en general, sin perjuicio de las sanciones penales, civiles o de cualquier naturaleza que pudieran generarse y considerando la gravedad de la conducta y en su caso, la reincidencia:
 - a) Expulsión inmediata de las instalaciones deportivas;
 - b) Amonestación privada o pública;
 - c) Multa de 10 a 90 días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización al momento de cometer la infracción; y
 - d) Suspensión de uno a cinco años del acceso a eventos deportivos masivos o con fines de espectáculo.

indeterminados por lo que contravenían lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, por mayoría de nueve votos se determinó que la declaratoria de invalidez de los aludidos preceptos surtiría efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Sinaloa y no afectará a situaciones jurídicas generadas en el pasado, ya que al tratarse de materia administrativa la mayoría consideró que no le era aplicable la excepción contenida en el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos² y segundo párrafo del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105³ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se descartó la posibilidad de darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez de la presente ejecutoria.

Respetuosamente no comparto el criterio de la mayoría consistente en que no puede darse efectos retroactivos a la invalidez de normas de derecho administrativo sancionador, pues en mi opinión si bien los artículos 105 de la Constitución general y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia establecen la salvedad de los efectos retroactivos de la invalidez expresamente para normas de materia penal, lo cierto es que el caso concreto se refiere al derecho administrativo sancionador y la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que los principios básicos del derecho penal son aplicables a esta materia debido a que la potestad penal forma parte de un genérico *ius punendi* del Estado.

En mi opinión, a través de una interpretación teleológica y funcional de los artículos 105, penúltimo párrafo de la Constitución general y 45, párrafo segundo de la Ley Reglamentaria a la luz del principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 de la Constitución, es posible darle efectos retroactivos a la declaratoria de invalidez de normas relativas al derecho administrativo sancionador. En efecto, de conformidad con el artículo 1º de la Constitución general⁴ estamos obligados a interpretar las disposiciones jurídicas de forma que se

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: [...]

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.[...]

³ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.

⁴ Constitución general

REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Artículo 10.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

(ADICIONADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(ADICIONADO, D.O.F. 14 DE AGOSTO DE 2001)

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE JUNIO DE 2011)

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Tesis: 1a./J. 37/2017 (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, pág. 239, de rubro y texto:

INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la supremacía normativa de la Constitución no se manifiesta sólo en su aptitud de servir como parámetro de validez de todas las demás normas jurídicas, sino también en la exigencia de que tales normas, a la hora de ser aplicadas, se interpreten de acuerdo con los preceptos constitucionales; de forma que, en caso de que existan varias posibilidades de interpretación de la norma en cuestión, se elija aquella que mejor se ajuste a lo dispuesto en la Constitución. En otras palabras, esa supremacía intrínseca no sólo opera en el momento de la creación de las normas, cuyo contenido ha de ser compatible con la Constitución en el momento de su aprobación, sino que se prolonga, ahora como parámetro interpretativo, a la fase de aplicación de esas normas. A su eficacia normativa directa se añade su eficacia como marco de referencia o criterio dominante en la interpretación de las restantes normas. Este principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento con la Constitución, reiteradamente utilizado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto. Es importante advertir que esta regla interpretativa opera con carácter previo al juicio de invalidez. Es decir, que antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional. En esta lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse. Así el juez ha de procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción. Ahora bien la interpretación de las normas conforme a la Constitución se ha fundamentado tradicionalmente en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador. En el caso de la ley, fruto de la voluntad de los representantes democráticamente elegidos, el principio general de conservación de las normas se ve reforzado por una más intensa presunción de validez. Los tribunales, en el marco de sus competencias, sólo pueden declarar la

garantice la protección más amplia de los derechos fundamentales. De esta manera, los artículos 105 de la Constitución general y 45 de la Ley Reglamentaria deben ser interpretados conforme a los artículos 14 y 16 de la Constitución, de forma que cuando declaramos la inconstitucionalidad de una norma que tipifica las conductas y establece la sanción, o que excluye o reduce la misma, la declaratoria de invalidez debe tener efectos retroactivos al igual que en materia penal.

Hay que notar que en los procedimientos legislativos de reforma al artículo 105 de la Constitución general, así como de expedición de la Ley Reglamentaria mediante los cuales se previeron la posibilidad de darle efectos retroactivos a las declaratorias de invalidez en materia penal, no se dio razón alguna por la que dicha posibilidad se limitara a la materia penal. De esta manera, como interprete constitucional no existe una razón originalista que sirva de contraargumento a la interpretación teleológica y funcional que propongo.

En el derecho comparado, por ejemplo, se prevé como regla la retroactividad de las declaratorias de invalidez, y tratándose de las materias penal y derecho administrativo sancionador la retroactividad tiene incluso el alcance de revisar decisiones con fuerza de cosa juzgada. Así, el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español dispone:

Artículo 40

Uno. Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad.

Dos. En todo caso, la jurisprudencia de los tribunales de justicia recaída sobre leyes, disposiciones o actos enjuiciados por el Tribunal Constitucional habrá de entenderse corregida por la doctrina derivada de las sentencias y autos que resuelvan los procesos constitucionales.

La posibilidad de que la retroactividad de las declaratorias de invalidez en materia penal y en derecho administrativo sancionador puedan remover decisiones con fuerza de cosa juzgada atiende al principio de que en dichas materias se prevé la retroactividad *in bonum partem*, por lo que si la inconstitucionalidad de la norma aplicada se traduce en un efecto más favorable para el sancionado, entonces debe darse efecto retroactivo⁵. En nuestro sistema jurídico se prevé la retroactividad *in bonum partem* para la materia penal⁶ por lo que al haber la misma razón debe haber la misma solución para el derecho administrativo sancionador.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en relación con la sentencia de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 47/2016. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de enero de dos mil diecinueve.- Rúbrica.

inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario. Asimismo, hoy en día, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio pro persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

⁵ Francisco Fernández Segado, Los efectos de las sentencias de inconstitucionalidad, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, Madrid, núm. 12, 2008, p. 193. Ángel J. Gómez Montoro, Comentario al artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, Juan Luis Requejo Pagés (Coord.), Tribunal Constitucional, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2001, pp. 608-631.

⁶ **Constitución general**

Artículo 14.- A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 9. Principio de Legalidad y de Retroactividad

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.